

T.
346
ARI
8
1997



**STATUS / KEDUDUKAN BARANG JAMINAN
DI PERUM PEGADAIAN
(ANALISIS DARI ASPEK HUKUM DAN EKONOMI)
Studi di Kotamadya Mataram**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister

Oleh :

ZAENAL ARIFIN
NIM. B 102 94 0117

Pembimbing :

Prof. H. PURWAHID PATRIK, SH

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1997**

**STATUS /KEDUDUKAN BARANG JAMINAN
DI PERUM PENGADAIAN
(ANALISIS DARI ASPEK HUKUM DAN EKONOMI)
STUDI DI KOTA MADYA MATARAN**

**OLEH :
ZAENAL ARIFIN
NIM. B.102.94.0117**

**Disetujui untuk dipertahankan
dihadapan Dewan Penguji Program Magister
Ilmu Hukum Universitas Diponegoro
Semarang.**

Pembimbing



Prof. H. Purwahid Patrik, SH

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1997**

MENGETAHUI :
KETUA PROGRAM STUDI S-2 (MAGISTER) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO



PROF.H. PURWAHID PATRIK, SH.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucap puji Syukur ke Hadirat Allah SWT., atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul "*Status / Kedudukan Barang Jaminan di Perum Pegadaian (Analisis dari Aspek Hukum dan Ekonomi)*" dalam rangka menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Program Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Dengan selesainya penyusunan tesis ini, perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. H. Purwahid Patrik, SH. selaku Direktur Program Pasca Sarjana S2 (Magister) Ilmu Hukum, sekaligus sebagai Pembimbing dalam Penulisan tesis ini.
2. Prof. DR. Sri Redjeki, SH. yang telah memberikan masukan dan pengarahan dalam penulisan tesis ini.
3. Bapak Wugiyo, bagian Perpustakaan Kantor Pusat Perum Pegadaian Jakarta, yang telah banyak memberikan bahan-bahan berupa buku-buku, majalah-majalah, makalah-makalah, serta tulisan-tulisan lain yang berkaitan dengan tesis ini.
4. Bapak I. Wayan Muliarta, SE. selaku Wakil Pimpinan Perum Pegadaian Cabang Ampenan, dan
5. Bapak Anas selaku Pimpinan Perum Pegadaian Cabang Sweta yang telah banyak membantu penulis dalam memperoleh data-data penelitian.
6. Adinda Gandung Ismanto, yang telah banyak membantu dalam proses penulisan hingga terselesaikannya tesis ini.
7. Istri, anak-anakku, serta ibunda tercinta yang telah banyak memberikan dukungan moral kepada penulis untuk penyelesaian tesis ini.

Akhirnya, atas segala bantuan serta budi baik semua pihak yang telah membantu penyelesaian tesis ini, penulis ucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya, semoga Allah SWT., mencatat amal mereka sebagai salah satu komponen ibadah.

Mataram, Desember 1996

Penulis,

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR LAMPIRAN	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kegunaan Penelitian.....	11
E. Kerangka Teori	12
1. Keberadaan Perum Pegadaian	12
2. Hukum Gadai yang Berlaku di Lingkungan Perum Pegadaian	15
3. Hak Gadai dalam KUH Perdata	20
F. Sistematika Penulisan	24
G. Jadwal Pelaksanaan Penelitian	26
H. Lokasi Penelitian	26
I. Daftar Pustaka (sementara).....	26
BAB II TINJAUAN UMUM LEMBAGA PEGADAIAN	
A. Sejarah Lembaga Pegadaian	31
1. Masa Penjajahan	31
2. Masa Kemerdekaan	34
B. Pengertian Gadai	39
C. Sistem Keuangan Indonesia	52
1. Sistem Moneter	53
2. Lembaga Keuangan yang Berada di Luar Sistem Moneter	54
D. 1. Perum Pegadaian sebagai Lembaga Keuangan	58
2. Usaha Perkreditan Lain selain Perum Pegadaian	63
E. Perbandingan Usaha Perum Pegadaian dengan Usaha Perbankan	70
1. Sifat Usaha dan Tujuan Perum Pegadaian	70

2. Fungsi, Azas, Tujuan dan Usaha Bank..	71
3. Perbandingan Penyaluran Kredit oleh Perum Pegadaian dan Perbankan	74
a. Pengertian dan Unsur-unsur Kredit.	74
b. Pemberian Kredit oleh Perbankan...	78
c. Perbandingan Pendekatan (Approach) dalam Pemberian Kredit oleh Perum Pegadaian dan Perbankan	84
1. Pemberian Kredit oleh Perum Pegadaian	84
2. Pemberian Kredit oleh Perbankan	85
F. Kedudukan Barang Jaminan di Perum Pegadaian	86
 BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
A. Metode Pendekatan	93
B. Spesifikasi Penelitian	94
C. Metode Sampling	95
D. Teknik Pengumpulan Data	95
E. Teknik Analisis Data	97
 BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	
A.1. Kondisi Umum Wilayah Kodya Mataram ...	99
2. Perum Pegadaian Cabang Ampenan dan Cabang Sweta	102
3. Prosedur Pelayanan dan Pelelangan	107
a. Prosedur Menggadaikan	107
b. Prosedur Pelunasan	109
c. Prosedur Pelelangan	109
B. Aspek-aspek yang Menyebabkan Pergeseran/ Perubahan Jenis Barang Jaminan di Perum Pegadaian	111
* Aspek Pembangunan Ekonomi	111
C. Tanggung Jawab Perum Pegadaian Terhadap Barang Jaminan	122
D. Aspek Hukum Kemungkinan Perluasan Usaha Perum Pegadaian	136
 BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	140
B. Saran	142
 Daftar Pustaka	143

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Jumlah Kredit yang Disalurkan Pegadaian Tahun 1969/1970 s.d. Tahun 1992	61
Tabel 2. Persentase Penduduk Laki-laki dan Perempuan Dirinci Per Kelompok Umum di Kota Madya Mataram Tahun 1990	100
Tabel 3. Perkembangan Usaha Perum Pegadaian Cabang Ampenan :.....	103
Tabel 4. Perkembangan Usaha Perum Pegadaian Cabang Sweta	103
Tabel 5. Persentase Penyaluran Kredit pada Nasabah Berdasarkan Profesi	106
Tabel 6. Data Barang Jaminan Per Potong Berdasarkan Golongan Pinjaman di Perum Pegadaian Cabang Ampenan	117
Tabel 7. Besarnya Uang Pinjaman Masing - masing Golongan di Perum Pegadaian Cabang Ampenan.	118
Tabel 8. Data Responden (Nasabah) Berdasarkan Profesi	119
Tabel 9. Golongan Pinjaman Berdasarkan Profesi (Data Responden)	119
Tabel 10. Pendapatan Per Kapita Masyarakat Kota Mataram Atas Dasar Harga Berlaku	121
Tabel 11. Arah Penggunaan Kredit oleh Nasabah (Responden)	122
Tabel 12. Golongan Kredit, Uang Pinjaman, Jangka Waktu dan Sewa Modal yang Harus Dibayar oleh Nasabah Berdasarkan SE. No. 17/93, No. 40/93 dan No. 27/94	127
Tabel 13. Tarif Biaya PA. Untuk Uang Pinjaman sampai dengan 2,5 Juta Rupiah	133
Tabel 14. Tarif PA Uang Pinjaman Sesuai Golongan	133

DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat-surat Ijin Penelitian
2. Staatsblad 1928 Nomor 81 Tentang Aturan Dasar Pegadaian
3. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Perubahan Bentuk dari Perjan menjadi Perum Pegadaian
4. Keputusan Presiden RI Nomor 56 Tahun 1985 Tentang Pokok-pokok Organisasi dan Tata Kerja Perjan Pegadaian.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1969 Tentang Perubahan dari Perusahaan Negara Pegadaian menjadi Perjan Pegadaian.
6. Surat Bukti Kredit
7. Penggolongan Uang Pinjaman
8. Jangka Waktu Pinjaman
9. Ketentuan Tarif Sewa Modal
10. Prosentase Uang Pinjaman terhadap Taksiran
11. Pengumuman Lelang

ABSTRAKSI

Tesis ini berjudul "STATUS / KEDUDUKAN BARANG JAMINAN DI PERUM PEGADAIAN (Analisis dari Aspek Hukum dan Ekonomi) Studi di Kotamadya Mataram", mengkaji tentang keberadaan Perum Pegadaian sebagai satu-satunya lembaga keuangan yang berfungsi sebagai pemasok dana bagi kegiatan perekonomian masyarakat kecil yang operasionalnya berlandaskan pada hukum gadai.

Dua permasalahan pokok yang dikemukakan adalah aspek apa saja yang menyebabkan terjadinya pergeseran jenis barang jaminan di Perum Pegadaian dan tanggung jawab Perum Pegadaian terhadap barang jaminan sesuai dengan jenisnya.

Terjadinya pergeseran jenis barang jaminan di Perum Pegadaian sangat terasa pada saat pegadaian berubah bentuk menjadi Perum. Kalau dulu sebelum pegadaian berubah bentuk menjadi Perum (semasa berbentuk Perjan) atau sebelum tahun 1990, jenis dan kualitas barang jaminan lebih banyak berupa barang-barang / alat-alat rumah tangga, seperti dandang penanak nasi, barang-barang pecah belah, kain-kain sarung, jarik, kain panjang, dan lain-lain atau oleh Perum Pegadaian diklasifikasikan ke dalam bentuk/jenis barang gudang.

Tetapi sejak tahun 1990 sampai sekarang atau setelah pegadaian berbentuk Perum, jenis dan kualitas dari barang jaminan berangsur-angsur mengalami perubahan menjadi

barang-barang yang diklasifikasikan ke dalam barang kantong seperti emas lantakan, emas perhiasan (kalung, gelang, giwang, cincin), permata, intan, berlian, dan lain-lain, dan barang-barang gudang seperti barang-barang elektronika berupa televisi, radio, tape, video, komputer, sepeda pancal, sepeda motor, dan mobil.

Demikian pula dengan golongan pinjaman lebih banyak didominasi oleh pinjaman golongan B, C, dan D yang besarnya antara Rp. 40.500,- sampai dengan Rp. 2.500.000,-. Dan bahkan uang pinjaman untuk golongan D bisa diberikan sampai dengan Rp. 20.000.000,-.

Hal ini disebabkan karena makin membaiknya tingkat ekonomi masyarakat serta pendapatan per kapita masyarakat kotamadya Mataram yang semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Tanggung jawab Perum Pegadaian terhadap barang jaminan sesuai dengan jenisnya dilakukan apabila terjadi kerusakan barang jaminan karena kebakaran, atau sebab-sebab lain yang terletak dalam batas kewajiban menjaga dari Pejabat pegadaian, atau barang jaminan hilang, maka menjadi tanggung jawab Perum Pegadaian.

Untuk itu Perum Pegadaian mempunyai kewajiban atas penanganan barang jaminan dengan cara mengasuransikan barang jaminan pada PT Jasindo yang preminya dibebankan kepada nasabah. Sedangkan pemeliharaan barang jaminan dilakukan dengan cara menyimpan barang jaminan di tempat yang khusus sesuai dengan jenisnya.

Dalam tesis ini terdapat temuan bahwa para nasabah Perum Pegadaian yang ada di kotamadya Mataram umumnya merasa puas dengan pelayanan Perum Pegadaian, demikian pula dengan pengembalian barang jaminan setelah ditebus. Hal ini menunjukkan bahwa dengan adanya tarif biaya perawatan dan asuransi yang dibebankan kepada nasabah, Perum Pegadaian telah memelihara dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab terhadap barang jaminan sesuai dengan jenisnya.

STUDI DI KOTA MADYA MATARAM

BAB I

A. LATAR BELAKANG

Dengan demikian pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, maka perlu ditingkatkan kegiatan perekonomian yang didukung oleh sektor pemerintah sebagai aparat yang berwenang untuk menetapkan kebijaksanaan moneter serta kegiatan usaha dari pelaku ekonomi berbagai sektor, baik Badan Usaha milik Negara (BUMN), koperasi, maupun swasta.

Dalam hubungan ini fungsi dan peranan lembaga keuangan, baik bank maupun lembaga keuangan bukan bank seperti lembaga pembiayaan termasuk Perum Pegadaian, Pasar Modal, Asuransi, Dana Pensiun dan lain-lain hendaknya lebih ditingkatkan, agar makin mampu menampung dan menyalurkan aspirasi serta minat masyarakat untuk berperan aktif dalam pembangunan.

Lembaga keuangan ini harus makin mampu berperan sebagai penggerak dan sarana mobilisasi dana masyarakat yang efektif dan sebagai penyalur yang cermat dari dana tersebut untuk pembiayaan kegiatan yang produktif.

Oleh karena itu jaringan pelayanan dan jasa perantara dari lembaga keuangan tersebut harus terus ditumbuhkan dan dikembangkan, diperluas penyebarannya serta ditingkatkan efisiensi, produktivitas dan keandalannya agar dapat menjangkau seluruh pelosok tanah air serta segenap lapisan masyarakat sehingga mampu mendorong, merangsang dan menumbuhkan motivasi masyarakat

untuk berperan serta dalam pembangunan.¹⁾ Dalam dekade terakhir ini tingkat kesejahteraan hidup masyarakat terus meningkat dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Peningkatan tersebut sangat terasa terutama jika dilihat dari sisi pertumbuhan ekonomi, dimana sebagian besar masyarakat telah dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya, baik sandang, pangan, papan, dan kebutuhan lainnya, dengan tidak melupakan masih adanya upaya pemerataan kearah yang lebih adil.

Kondisi tersebut tercipta seiring dengan berkembangnya kegiatan-kegiatan ekonomi dalam masyarakat yang semakin meluas ke segala bidang/sektor kegiatan seperti industri, perdagangan, pertanian, peternakan, transportasi dan lain sebagainya.

Jika dikaitkan dengan usaha-usaha dalam pelaksanaan pembangunan nasional, sudah barang tentu kondisi ekonomi yang telah dicapai tersebut harus dipertahankan, bahkan kalau bisa lebih ditingkatkan, agar tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur dapat tercapai.

Salah satu upaya yang dilakukan dalam meningkatkan dan memacu pertumbuhan ekonomi yaitu dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat, khususnya para pengusaha, baik pengusaha kuat, menengah,

1). Sundari Arie, Aspek Yuridis Dalam Perluasan Usaha Perum Pegadaian Serta Keterkaitan dan Perbandingannya dengan Usaha Perbankan. Makalah Seminar Nasional Tentang Kendala Yuridik Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.

terlebih lagi bagi pengusaha golongan ekonomi lemah lebih mendapat perhatian khusus dari pemerintah.²⁾

Dalam rangka mendorong dan menggairahkan dunia usaha, pemerintah telah dan selalu memberikan dukungan dengan menyediakan berbagai fasilitas dan bermacam-macam sarana, termasuk didalamnya upaya dalam menunjang permodalan dengan menyediakan fasilitas kredit.

Memperhatikan pertumbuhan dan perkembangan dunia usaha sekarang ini, para pengusaha dalam upayanya menambah kebutuhan akan modal yang akan mendorong kelancaran usahanya, biasanya memanfaatkan fasilitas kredit yang disediakan oleh pemerintah dan disalurkan melalui lembaga-lembaga keuangan maupun dari pihak swasta dengan jalan mengadakan perjanjian kredit.³⁾

Kelangsungan usaha para pengusaha kecil atau golongan masyarakat ekonomi lemah, sangat tergantung pada modal usaha. Modal menjadi masalah yang sulit bagi para pengusaha kecil. Disaat mereka membutuhkan modal, banyak diantaranya yang terjerat pada lintah darat atau rentenir yang menyalurkan kredit gelap dengan bunga yang relatif tinggi.

Dari gambaran di atas dapat diketahui bahwa masalah yang dihadapi oleh para pengusaha ekonomi lemah adalah "bagaimana memperoleh kredit secara mudah dengan bunga

2). Sri Soedewi Masjchun Sofwan, Himpunan Karya Tentang Hukum Jaminan, Liberty, Yogyakarta, 1982.

3). Kartono, Hak-Hak Jaminan Kredit, Pradnya Paramita, Jakarta, 1977.

yang relatif rendah". Sebab bagi mereka prosedur pemenuhan kredit dari bank atau lembaga keuangan lainnya dianggap terlalu berbelit-belit serta terikat pada persyaratan teknis perbankan.

Perusahaan Umum Pegadaian adalah salah satu alternatif pemecahan dari masalah tersebut di atas. Perum Pegadaian adalah lembaga keuangan bukan bank yang memberi bantuan kredit dengan syarat yang mudah dan sederhana sesuai dengan tingkat pengetahuan dan sikap masyarakat banyak. Oleh sebab itu Perum Pegadaian sangat penting dalam hubungannya dengan kelangsungan usaha para pengusaha kecil, mengingat Perum Pegadaian merupakan salah satu kreditur yang dapat dijangkau oleh masyarakat ekonomi lemah.⁴⁾

Optimalisasi terus menerus peran Perum Pegadaian bagi kehidupan masyarakat yang ditunjukkan dengan berbagai perubahan kebijakan, merupakan contoh konkrit lahirnya kebijakan-kebijakan baru dengan membenahi secara lebih fungsional pranata yang sudah ada sebelumnya. Kenyataan ini paling tidak menunjukkan betapa Perum Pegadaian dipandang oleh pemerintah sebagai institusi yang amat fungsional untuk menunjang perekonomian nasional dan pencapaian tujuan program pengentasan kemiskinan yang menjadi prioritas program pembangunan dalam PJP II.

4). Sri Soedewi Masjchun Sofwan, Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.

Optimalisasi peran dan fungsi Perum Pegadaian ini sangat relevan , karena dikaji dari perspektif historis keberadaannya (dengan merujuk pada staadsblad dan lembaran-lembaran negara yang menjadi dasar didirikannya, beserta aturan pelaksanaannya (stb 1905-No 49, stb. 1928-No. 64, stb. 1921-No. 28, PP. No. 7/1969, Kepres No. 56/1985, sampai yang terakhir dengan PP.No. 10/1990), sejak awal pendirian rumah gadai bertujuan untuk memberikan pelayanan atau menampung kebutuhan masyarakat kecil atas keperluan sejumlah uang dengan jalan menggadaikan barang miliknya dalam jangka waktu tertentu dengan bunga yang rendah.

Secara tegas tujuan ini juga diuraikan dalam PP.No. 10 Tahun 1990 yang merupakan aturan dasar Perum Pegadaian, dimana dalam pasal 5 ayat (2) disebutkan :

Perusahaan bertujuan :

- a. Turut melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya melalui penyaluran kredit atas dasar hukum gadai.
- b. Pencegah praktik ijon, pegadaian gelap, riba dan pinjaman tidak wajar lainnya.

Tujuan didirikannya Perum Pegadaian ini adalah untuk memberantas lintah darat, rentenir atau praktek-praktek riba gelap yang memberatkan masyarakat kecil. Atau dengan kata lain menghindarkan mereka dari terkaman para lintah darat yang melepaskan uangnya dengan bunga yang sangat tinggi.

Mengacu pada tujuan di atas, nampak amat jelas bahwa keberadaan institusi Perum Pegadaian, beserta maksimalisasi peran dan fungsinya amatlah strategis dalam menunjang perekonomian nasional serta bagi upaya pencapaian tujuan program pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan.⁵⁾

Perum Pegadaian adalah satu-satunya lembaga keuangan yang berfungsi sebagai pemasok dana bagi kegiatan perekonomian masyarakat kecil yang operasionalnya berlandaskan pada "hukum gadai".

Perum Pegadaian bahkan bukan sekedar membantu masyarakat ekonomi lemah saja, tetapi lebih berorientasi kepada golongan ekonomi lemah urutan terbawah.

Dalam meningkatkan peranannya dalam melayani masyarakat golongan ekonomi lemah, maka status hukumnya ditingkatkan dari bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990.

Hal ini dilakukan karena sesuai dengan perkembangan ekonomi dan moneter dewasa ini dipandang perlu untuk lebih meningkatkan peranan lembaga kredit atas dasar hukum gadai yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Selain itu juga untuk lebih meningkatkan efisiensi dan produktivitas pengelolaan Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah

5). H.A. Malik Ishak, Kendala Yuridik Dalam Operasionalisasi Perum Pegadaian, Makalah Seminar Tentang Kendala Yuridik Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994, hal.3

Nomor 7 Tahun 1969, dipandang perlu mengalihkan bentuknya menjadi Perusahaan Umum (Perum) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969.

Dengan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, Perusahaan Negara (PN) yang telah ada dipecah dan dikonversi menjadi: 1). Perusahaan Jawatan (Perjan), 2). Perusahaan Umum (Perum) dan 3). Perusahaan Perseroan (Persero).

Dalam pelaksanaannya sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, sebagai persiapan terlebih dahulu diadakan instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 1967 tanggal 28 Desember 1967. Dalam Inpres ini digambarkan dengan sangat jelas tentang karakteristik yang dikehendaki atas masing-masing diantara ketiga bentuk BUMN Perjan, Perum dan Persero.

Bentuk Perjan: Terutama ditekankan untuk berperan menjalankan publik service, dalam arti menjalankan pengabdian serta pelayanan kepada masyarakat (dengan tidak mengenyampingkan syarat-syarat efisiensi, efektivitas manajemen, dan kehematan ekonomis). Dalam hubungan dengan itu maka dana pembiayaannya dibebankan pada Anggaran Belanja Negara seperti yang pernah diatur dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara (ICW).

Bentuk Perum: Dipersamakan sebagai publik corporation, yang makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi, dan konsumsi secara keseluruhan) dan sekaligus untuk memupuk keuntungan.

Sedangkan bentuk Persero: Ditekankan untuk berperan memupuk keuntungan untuk dapat dijadikan sebagai sumber penghasilan negara.

Tujuan Perum Pegadaian sebagaimana disebutkan di dalam pasal 5 ayat (2) PP. No. 10 Tahun 1990 di atas, dalam pelaksanaannya pemberian pinjaman oleh Perum Pegadaian tidak lagi terbatas pada pinjaman-pinjaman untuk keperluan konsumtif tetapi untuk kebutuhan yang sifatnya produktif. Untuk itu Perum Pegadaian telah mempunyai sasaran nasabah berdasarkan profesi yaitu :

P : Petani

N : Nelayan

I : Industri

D : Dagang

L : Lain-Lain

Tetapi apakah sasaran pemberian uang pinjaman tersebut dapat memenuhi tujuan yang hendak dicapai oleh Perum Pegadaian yaitu turut melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya melalui penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai? Sebab jika kita berbicara tentang pegadaian, maka orang lalu berpendapat bahwa pegadaian tidaklah lain menyangkut pemberian pinjaman uang dalam skala sangat kecil untuk keperluan-keperluan konsumtif rakyat kecil, dengan tujuan supaya mereka terhindar dari terkaman lintah darat.

Sesuai dengan perkembangan ekonomi dan moneter dewasa ini, yang ditandai dengan membaiknya tingkat

penghasilan masyarakat, maka barang atau benda yang dijadikan jaminan oleh nasabah (debitur) kepada Perum Pegadaian mengalami perubahan (pergeseran) dari barang-barang keperluan rumah tangga seperti kain, barang-barang pecah belah, meningkat kepada barang-barang perhiasan, elektronik, kendaraan bermotor (motor, mobil) dan sebagainya.

Jika diperhatikan bahwa landasan operasional Perum Pegadaian saat ini adalah masih mengacu pada Aturan Dasar Pegadaian (ADP) Stb. 1928 No. 81, dimana barang-barang yang dapat dijadikan jaminan hutang adalah barang-barang bergerak yang berwujud dengan klasifikasi tertentu dan barang tersebut harus berada langsung di bawah penguasaan/pengawasan Perum Pegadaian. Ketentuan ini oleh sebagian nasabah (debitur) dirasakan sangat menghambat kegiatan ekonominya, karena barang jaminan tersebut adalah merupakan usaha pokok baginya. Disamping itu juga apakah barang jaminan tersebut dapat terlindungi baik segi pengamanannya maupun dari segi kestabilan nilainya (harganya).

B. P E R M A S A L A H A N

Seperti yang telah diuraikan di atas, bahwa keberadaan institusi Perum Pegadaian beserta maksimisasi peran dan fungsinya yang amat strategis dalam menunjang perekonomian nasional serta bagi upaya pencapaian tujuan program pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan, ditambah lagi dengan sikap masyarakat terhadap barang gadai, kelihatannya sudah terjadi

pergeseran/perubahan, maka permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Aspek apa saja yang menyebabkan pergeseran/perubahan terhadap jenis barang jaminan di Perum Pegadaian ?
2. Bagaimana tanggung jawab Perum Pegadaian terhadap barang jaminan sesuai dengan jenisnya?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini antara lain yaitu :

1. Ingin mengetahui aspek apa saja yang menyebabkan perubahan terhadap jenis barang jaminan di Perum Pegadaian.
2. Untuk mengetahui bagaimana tanggung jawab Perum Pegadaian terhadap barang jaminan sesuai dengan jenisnya.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Kegunaan/manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu :

1. Dapat memberikan sumbangan pemikiran (sebagai informasi ilmiah) bagi dunia akademis tentang aspek-aspek yang menyebabkan pergeseran/perubahan terhadap jenis barang jaminan di Perum Pegadaian.
2. Dari segi praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk penelitian lebih lanjut mengenai operasionalisasi Perum Pegadaian dalam hal tanggung jawabnya terhadap barang jaminan sesuai dengan jenisnya.

E. KERANGKA TEORI

1. Keberadaan Perum Pegadaian

Dasar hukum pertama keberadaan lembaga pegadaian adalah Staatsblad 1905 No. 490 (Reglement voor den pandhuisdienst), yang kemudian ketentuan ini disempurnakan dengan Staatsblad 1928 No. 24 (Wijziging van voor shriften reglement). Dengan berbagai perubahan mengenai struktur organisasi dan bunga dari kredit dengan jaminan gadai, ketentuan terakhir inilah yang dipergunakan secara materiil sebagai Aturan Dasar Pegadaian (ADP) hingga sekarang.⁶⁾

Berdasarkan Staatsblad 1930 NO. 266, lembaga ini mendapat status sebagai jawatan. Kemudian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 178 Tahun 1961 Jawatan Pegadaian menjadi Perusahaan Negara.

Berdasarkan Kepres Nomor 180 Tahun 1965 Pegadaian diintegrasikan kedalam urusan Bank Sentral, dan kemudian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1969 Perusahaan Negara Pegadaian diubah menjadi Perusahaan Jawatan.⁷⁾ Kemudian perubahan-perubahan tersebut berlanjut dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 yang merubah status lembaga Pegadaian dari Perusahaan Jawatan menjadi Perusahaan Umum Pegadaian.

6). Mariam Darus Badrulzaman, Bab-Bab Tentang Creditverband, Gadai dan Fiducia, Alumni, Bandung, 1981, hal. 72.

7). Ibid.

Dari sekian banyak perubahan organisasi pegadaian itu, perubahan yang sangat mendasar adalah perubahan yang terjadi paling akhir, oleh karena telah merubah orientasi perusahaan.

Kalau sebelumnya orientasi perusahaan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan jalan menyalurkan kredit atas dasar hukum gadai dengan tidak memperhitungkan atau mengutamakan keuntungan, maka dengan perubahan status menjadi Perum, orientasinya bertambah yakni "memupuk keuntungan" sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1990 yang berbunyi :

"Sifat usaha dari perusahaan adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan."

Sekalipun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa perubahan-perubahan yang terjadi dalam organisasi Pegadaian tidak diimbangi dengan perubahan-perubahan perangkat hukum yang memberikan terobosan baru di bidang usahanya.

Tidak adanya perangkat hukum baru di bidang usaha ini, sedikit banyak dapat menyulitkan perusahaan untuk mewujudkan tujuan memupuk keuntungan tersebut.

Apalagi pada saat ini Perum Pegadaian tidak lagi sendirian menyalurkan kredit untuk masyarakat golongan ekonomi lemah, tetapi harus bersaing dengan badan-badan usaha lain seperti Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Koperasi, sehingga semakin sulit untuk

mewujudkan harapannya "memupuk keuntungan".⁸⁾ Keberadaan BPR dan Koperasi, yang dalam operasionalisasinya juga menerapkan hukum gadai, memang berpengaruh langsung bagi optimalisasi fungsi pegadaian dalam pengentasan kemiskinan di masyarakat, sekaligus dalam pencapaian tujuan memupuk keuntungan. Dalam konteks upaya mencegah ketertinggalan pegadaian dalam persaingan dengan BPR dan Koperasi ini, seringkali penerapan hukum gadai oleh BPR dan Koperasi ini telah menyebabkan kedua badan usaha itu dinilai telah mengambil secara tidak sah lahan usaha Perum Pegadaian.

Argumen yuridisnya mengacu pada substansi pasal 3 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1990 yang menyebutkan bahwa:

"Perum Pegadaian adalah badan usaha tunggal yang diberi wewenang untuk menyalurkan uangm pinjaman atas dasar hukum gadai."

Berdasarkan ketentuan pasal 3 ayat (1) di atas, berarti hanya Perum Pegadaianlah yang berhak menyalurkan kredit atas dasar hukum gadai, sedangkan badan-badan usaha lain seperti BPR dan Koperasi yang selama ini juga melakukan hal yang sama dianggap telah melanggar ketentuan tersebut di atas.

"Perum Pegadaian adalah badan usaha tunggal yang diberi wewenang untuk menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai."

8).H.A. Malik Ishak, Op.cit, hal.5

Berdasarkan ketentuan pasal 3 ayat (1) di atas, berarti hanya Perum Pegadaianlah yang berhak menyalurkan kredit atas dasar hukum gadai, sedangkan badan-badan usaha lain seperti BPR dan Koperasi yang selama ini juga melakukan hal yang sama dianggap telah melanggar ketentuan tersebut di atas. Lebih lanjut jika kita membaca ketentuan pasal 6 PP 10 Tahun 1990 yaitu bagian pasal yang mengatur tentang lapangan usaha Perum Pegadaian, dengan mengindahkan prinsip-prinsip ekonomi serta terjaminnya keselamatan kekayaan negara, perusahaan mengadakan usaha sebagai berikut :

- a. Menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai dengan cara yang mudah, cepat aman dan hemat.
- b. Usaha-usaha lain yang berhubungan dengan tujuan perusahaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 dengan persetujuan Menteri Keuangan.

Tetapi peluang bagi Perum Pegadaian untuk mengadakan usaha-usaha lain yang dimungkinkan oleh pasal 6 (b) di atas, karena masih dibatasi oleh batas-batas sebagaimana dimaksud oleh pasal 5, maka akhirnya kembali usaha lain yang mungkin dilaksanakan itu terbatas hanya pada usaha yang ada kaitannya dengan peminjaman uang berdasarkan hukum gadai dalam rangka mencegah praktek ijon, pegadaian gelap, riba dan pinjaman tidak wajar lainnya.

2. Hukum Gadai Yang Berlaku Di Lingkungan Perum Pegadaian
Berdasarkan PP No. 10 Tahun 1990, maka hukum gadai yang berlaku adalah Pandhuis Reglement (Aturan Dasar Pegadaian) Staatsblad 1928 No. 81 dan hukum Indonesia.

a. Barang Yang Dapat Digadai

ADP menentukan ukuran dari barang-barang yang dapat digadaikan, semua barang bergerak dapat diterima sebagai gadai, jika untuk itu dapat diberikan pinjaman uang paling sedikit Rp. 0,10 (sepuluh sen=tien, centen). Pengecualian terhadap barang-barang ini adalah sebagai berikut :

1. Barang milik negara.
2. Surat hutang, surat actie, surat effect, dan surat-surat berharga lainnya.
3. Hewan yang hidup dan tanaman.
4. Segala makanan dan benda yang mudah busuk.
5. Benda-benda yang kotor.
6. Benda-benda yang untuk menguasai dan memindahkan dari satu tempat ketempat lain memerlukan ijin.
7. Barang yang berbau busuk dan mudah merusak barang lain, jika disimpan bersama-sama.
8. Barang yang karena ukurannya yang besar tidak dapat disimpan dalam gadaian.
9. Barang yang hanya berharga sementara atau yang harganya naik turun dengan cepat, sehingga sulit ditaksir oleh pejabat pegadaian.
10. Barang yang digadaikan oleh seseorang yang mabuk atau seorang yang kurang ingatan atau seorang yang tidak dapat memberikan keterangan cukup tentang barang yang mau digadaikan itu.⁹⁾

9). Mariam Darus Badrulzaman, Op.Cit, hal. 73

Dari ketentuan di atas dapat disimpulkan bahwa barang-barang yang dapat digadaikan adalah barang-barang bergerak dengan beberapa pengecualian.

Yang berhak menyatakan penolakan benda-benda yang digadaikan adalah pejabat pegadaian. Pejabat itu berhak juga menolak benda-benda, walaupun tidak disebutkan dalam ketentuan diatas.¹⁰⁾ Penolakan itu harus diberitahukan kepada orang banyak melalui suatu pengumuman.

b. Hak Pejabat Pegadaian

Pejabat Pegadaian mempunyai hak-hak sebagai berikut:

1. Menolak benda yang digadaikan, karena tidak boleh diterima sebagai benda gadai, ataupun karena alasan yang tidak disebutkan undang-undang (pasal 6 ayat 2 ADP.
2. Menetapkan jumlah uang maksimum yang dapat dipinjamkan kepada peminjam.
3. Benda gadai oleh pejabat gadai disangka sebagai benda yang diperoleh si pemberi gadai dengan jalan tidak menurut hukum. Hal ini menunjukkan bahwa ADP memperhatikan masalah wenang menguasai (beschikings bevoegheid) pemberi gadai.¹¹⁾

10). Lihat ketentuan pasal 6 ADP.

11). Mariam Darus Badruzaman, Op.Cit, hal. 74.

c. Kewajiban Pejabat Pegadaian.

Pejabat Pegadaian berkewajiban sebagai berikut"

1. Menyimpan benda gadai dengan baik, sehingga tidak rusak atau nilainya tidak turun.
2. Menanggung kerusakan yang terjadi karena kebakaran atau sebab-sebab lain yang terletak dalam batas kewajiban menjaga dari pejabat pegadaian, tetapi jika benda gadai turun nilainya akibat tidak mendapat perawatan tiap-tiap hari, pemilik tidak berhak meminta ganti rugi.
3. Benda gadai hilang atau rusak karena terbakar.¹²⁾

d. Penggolongan Benda Gadai

Benda gadai dibedakan dalam beberapa golongan menurut besar kecilnya jumlah pinjaman, yaitu :

- Untuk pinjaman dari jumlah Rp. 5000; sampai Rp. 40.000; digolongkan sebagai golongan A
- Untuk pinjaman dari jumlah Rp. 41.000; sampai Rp. 150.000; digolongkan sebagai golongan B.
- Untuk pinjaman dari jumlah Rp. 151.000; sampai Rp. 500.000; digolongkan sebagai golongan C
- Untuk pinjaman dari jumlah Rp. 501.000; sampai dengan Rp.2.500.000; digolongkan sebagai golongan D.

12).Pasal 13 ADP

e. Bunga

Untuk golongan A dipungut bunga sebesar 2,5 %, sedangkan untuk golongan B,C dan D dipungut bunga sebesar 3,5 %.

f. Jangka Waktu Kredit

Jangka waktu untuk pengembalian kredit ditetapkan selama 4 (empat) bulan untuk semua golongan.

g. Terjadinya Perjanjian Gadai

Perjanjian pinjam uang/kredit antara Perum Pegadaian dengan penerima kredit dituangkan dalam Surat Bukti Kredit (SBK).

Pada saat perjanjian ini ditandatangani maka benda gadai diserahkan kepada Perum Pegadaian. Menurut teori, SBK mempunyai sifat konsensual, obligatoir. Oleh karena penyerahan barang gadai terjadi pada saat yang bersamaan dengan penandatanganan SBK, dapat disimpulkan bahwa perjanjian gadai terjadi pada saat SBK ditandatangani.

h. Berakhirnya Hak Gadai

Hak gadai berakhir dengan pelunasan uang pinjaman. Penerima pinjaman (pemberi gadai) yang akan mengembalikan pinjamannya, membawa SBK ke Perum Pegadaian. Setelah kasir menghitung bunga pinjaman (bunga dibayar pada saat pelunasan pinjaman), pejabat pegadaian menyerahkan kembali benda gadai kepada peminjam. Perjanjian gadai dapat

diperpanjang dengan cara mengadakan perjanjian gadai yang baru.

i. Ingkar Janji

Jika benda gadai tidak ditebus dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka benda gadai dilelang pada waktu yang ditentukan oleh Kepala Perum Pegadaian.¹³⁾

Sebelum lelang dimulai, Perum Pegadaian mengumumkan kepada masyarakat bahwa lelang dilakukan dan pembeli yang berhak adalah yang menawar dua kali tetapi tidak disambut dengan tawaran yang lebih tinggi oleh penawar lain.¹⁴⁾

3. HAK GADAI DI DALAM KUH PERDATA

Tentang gadai diatur di dalam buku II Titel XX pasal 1150 sampai dengan pasal 1160 KUH Perdata.

Menurut pasal 1150 KUH Perdata pengertian dari gadai adalah :*"Suatu hak yang diperoleh seorang kreditur atas suatu barang bergerak yang bertubuh maupun tidak bertubuh yang diberikan kepadanya oleh debitur atau orang lain atas namanya untuk menjamin suatu hutang, dan yang memberikan kewenangan kepada kreditur untuk mendapat pelunasan dari barang tersebut lebih dahulu dari kreditur-kreditur lainnya terkecuali*

13). Lihat ketentuan pasal 17 ADP

14). Pasal 18 ADP

biaya-biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk memelihara benda itu, biaya-biaya mana harus didahulukan."

Dari definisi gadai tersebut terdapat beberapa unsur yang pokok yaitu :

- a. Gadai lahir karena perjanjian penyerahan kekuasaan atas barang gadai kepada kreditur pemegang gadai.
- b. Penyerahan itu dapat dilakukan oleh debitur atau orang lain atas nama debitur.
- c. Barang yang menjadi obyek gadai hanya barang bergerak, baik bertubuh maupun yang tidak bertubuh.
- d. Kreditur berhak untuk mengambil pelunasan dari barang gadai lebih dahulu daripada kreditur lainnya.¹⁵⁾

Ternyata dari definisi gadai belum terungkap semua sifat-sifat gadai. Adapun sifat-sifat dari gadai adalah sebagai berikut:

1. Gadai adalah hak kebendaan.

Pasal 1150 KUH Perdata tidak menyebutkan sifat ini, namun demikian sifat kebendaan ini dapat diketahui dari pasal 1152 ayat 3 KUH Perdata yang menentukan bahwa "Pemegang gadai mempunyai hak revindikasi dari pasal 1977 ayat 2 KUH Perdata apabila barang gadai hilang atau dicuri".

Oleh karena hak gadai mengandung hak revindikasi,

15). 'urwahid Patrik & Kashadi, Hukum Jaminan, Pusat Studi Hukum Perdata dan Pembangunan Fak. Hukum Undip, Semarang, 1995, hal. 13.

maka hak gadai merupakan hak kebendaan, sebab revindikasi merupakan ciri khas dari hak kebendaan.

2. Hak gadai bersifat accessoir.

Hak gadai hanya merupakan tambahan saja dari perjanjian pokoknya yang berupa perjanjian pinjam uang. Sehingga boleh dikatakan bahwa seseorang akan mempunyai hak gadai apabila ia mempunyai piutang, dan tidak mungkin seseorang dapat mempunyai hak gadai tanpa mempunyai piutang. Jadi hak gadai merupakan hak tambahan atau accessoir, yang ada atau tidaknya tergantung dari ada atau tidaknya piutang yang merupakan perjanjian pokoknya.

Dengan demikian hak gadai akan hapus jika perjanjian pokoknya hapus.

3. Hak gadai tidak dapat dibagi-bagi

Karena hak gadai tidak dapat dibagi-bagi, maka dengan dibayarnya sebagian hutang, tidak akan membebaskan sebagian dari benda gadai. Hak gadai tetap membebani benda gadai secara keseluruhan.

Dalam pasal 1160 KUH Perdata disebutkan bahwa *"Tak dapatnya hak gadai dibagi-bagi dalam hal kreditur atau debitur meninggal dunia dengan meninggalkan beberapa ahli waris"*.

Ketentuan ini merupakan hukum yang memaksa, sehingga para pihak dapat menentukan sebaliknya

atau dengan kata lain sifat tak dapat dibagi-bagi dalam gadai ini dapat disimpangi apabila telah diperjanjikan lebih dahulu oleh para pihak.

4. Hak gadai adalah hak yang didahulukan.

Hak gadai adalah hak yang didahulukan, ini dapat diketahui dari ketentuan pasal 1133 dan 1150 KUH Perdata. Karena piutang dengan hak gadai mempunyai

hak untuk didahulukan daripada piutang lainnya, maka kreditur pemegang gadai mempunyai hak mendahulukan (*droit de preference*).

5. Benda yang menjadi objek hak gadai adalah benda bergerak, baik yang bertubuh maupun yang tidak bertubuh.

6. Hak gadai adalah hak jaminan yang kuat dan mudah penyitaannya.¹⁶⁾

Mengenai subjek gadai, pemberi gadai biasanya adalah debitur sendiri, namun dapat juga dilakukan oleh orang lain atas nama debitur. Jadi disini ada seseorang yang menggadaikan barang miliknya untuk hutang yang dibuat oleh debitur.

Demikian juga pemegang gadai biasanya adalah kreditur sendiri yang dapat menuntut barang gadai yang dijamin-kan padanya

16). Pitlo, Het Nederlands Burgerlijk Wetboek, Zakenrecht, 1980, hal. 443-3445. Dikutip dalam Purwahid Patrik & Kashadi, ibid, hal. 15.

Sedangkan objek dari gadai adalah segala benda bergerak, baik yang bertubuh maupun yang tidak bertubuh. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 1150 Junctis 1152 ayat 2, 1152 bis dan 1153 KUH Perdata. Namun benda bergerak yang tidak dapat dipindahtangankan tidak dapat digadaikan.

Dalam pasal 1152 ayat 1 KUH Perdata disebut tentang hak gadai atas surat-surat bawa dan seterusnya, demikian juga dalam pasal 1153 bis disebutkan bahwa untuk meletakkan hak gadai atas surat-surat tunjuk diperlukan endosemen dan penyerahan suratnya. Penyebutan untuk surat-surat ini dapat menimbulkan kesan yang keliru mengenai objek gadai. Surat bawa maupun surat tunjuk bukanlah objek gadai. Yang menjadi objek gadai adalah piutang-piutang yang dibuktikan dengan surat itu.

Hak-hak lain juga dapat digadaikan misalnya hak oktrooi.¹⁷⁾

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan tesis ini akan terdiri dari 5 (lima) bab yang disusun dalam sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I. Pendahuluan, merupakan pengantar dan pedoman untuk pembahasan bab-bab berikutnya. Bab ini berisi: latar belakang penelitian, permasalahan,

17). Purwahid Patrik & Kashadi, Op.cit, hal 16-17.

tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, serta sistematika penelitian.

BAB II. Bab ini berisi tinjauan pustaka yang menguraikan tentang sejarah dari Perum Pegadaian, Pengertian gadai, sistem keuangan Indonesia, Perum Pegadaian sebagai Lembaga Keuangan, Perbandingan usaha Perum Pegadaian dengan usaha Perbankan dan Kedudukan Barang Jaminan di Perum Pegadaian.

BAB III. Metodologi Penelitian.

BAB IV. Pada bab ini berisi pembahasan yang memuat uraian mengenai analisis penulis terhadap hasil penelitian dan permasalahan yang ada.

Bab IV ini memuat 4 (empat) sub bab yaitu: kondisi umum wilayah Kodya Mataram, Aspek-Aspek yang menyebabkan pergeseran/perubahan terhadap jenis barang jaminan di Perum Pegadaian, Tanggung jawab Perum Pegadaian terhadap barang jaminan sesuai dengan jenisnya serta Aspek hukum kemungkinan perluasan usaha Perum Pegadaian.

BAB V. Bab ini berisi kesimpulan dari yang telah diuraikan sebelumnya serta saran-saran yang dianggap perlu berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian.

G. JADWAL PELAKSANAAN PENELITIAN

No.	JENIS KEGIATAN	WAKTU
1.	P e r s i a p a n	25 hari
2.	Pengumpulan data	40 hari
3.	Pengolahan data	40 hari
4.	Analisis data	40 hari
5.	Laporan sementara	10 hari
6.	P e r b a i k a n	15 hari
7.	Penggandaan	10 hari
	J u m l a h	180 hari/6 bulan

H. LOKASI PENELITIAN

Lokasi dari penelitian ini adalah kantor Perum Pegadaian yang ada di Kodya Mataram, sebanyak 2 (dua) buah kantor, yaitu kantor Perum Pegadaian Cabang Ampenan dan Cabang Sweta.

I. DAFTAR PUSTAKA (sementara)

Buku-buku.

- Hamzah & Senjum Manulang, Lembaga Fiducia Dan Penerapannya di Indonesia, Indhil Co, Jakarta, 1987.
- Kartono, Hak-hak Jaminan Kredit, Pradnya Paramita, Jakarta 1977.

- . Mariam Darus Badrulzaman, Bab-Bab Tentang Credietverband, Gadai Dan Fiducia, Alumni, Bandung, 1981.
- . -----, Mencari Sistem Hukum Benda Nasional, Alumni, Bandung, 1983.
- . Pitlo, Het Nederlands Burgerlijk Wetboek, Zakenrecht, 1980.
- . Purwahid Patrik & Kashadi, Hukum Jaminan, Pusat Studi Hukum Perdata Dan Pembangunan, FH. Undip, Semarang, 1995.
- . R. Soetojo Prawirohamidjojo & Marthalena Pohan, Bab-Bab Tentang Hukum Benda, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1991.
- . R. Soebekti, Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- . -----, Pokok-Pokok Hukum Perdata, PT. Intermasa, Jakarta, 1987.
- . ----- & Tjitrosudibio, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- . R. Soenarso, Sejarah Pegadaian, 1973.
- . Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- . Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI-Pres, Jakarta, 1982.
- . ----- & Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pres, Jakarta, 1988.

- . Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, Himpunan Karya Tentang Hukum Jaminan, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- . -----, Hukum Jaminan Di Indonesia, Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan, Liberty, Yogyakarta, 1980.
- . -----, Hukum Perdata, Hukum Benda, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- . Vollmaar, Hukum Benda, Transito, Bandung, 1978.

Makalah-Makalah

- . A.R. Satalaksana, Kendala Yuridis Dalam Operasionalisasi Perum Pegadaian, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.
- . H.A. Malik Ishak, Kendala-Kendala Yuridik Dalam Operasionalisasi Perum Pegadaian, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.
- . H.A.S. Natabaya, Aspek-Aspek Yuridis Bagi Kemungkinan Usaha Perum Pegadaian Di Masa Datang, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.
- . Mariam Darus Badrulzaman, Aspek Yuridis Bagi Kemungkinan Perluasan Usaha Perum Pegadaian Di masa Mendatang, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.
- . Rudhy Prasetya, Peranan, Kedudukan dan Masa Depan Perum Pegadaian, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.

- . Sundari Arie, Aspek Yuridis Dalam Perluasan Usaha Perum Pegadaian Serta Keterkaitan Dan Perbandingannya Dengan Usaha Perbankan, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994
- . Sri Soedewi Masjhoen Sofwan, Masalah Fiducia, Gadai Dan Bentuk Jaminan Lain Dalam Praktek Perkreditan, Seminar Hipotik dan Lembaga Jaminan Lainnya, BPHN-FH. UGM, Jakarta, 1977.

Artikel/Majalah

- . Djazuli Bachar, Beberapa Catatan Sekitar Gadai Saham, Majalah Hukum Varia Peradilan No. 100. Januari, 1994.
- . M. Yahya Harahap, Tinjauan Saham Sebagai Jaminan Kredit, Majalah Hukum Varia Peradilan No. 101, Pebruari, 1994.

Peraturan Perundang-Undangan

- . Tap. MPR No. II/MPR/1993 Tentang GBHN.
- . Undang-Undang Dasar 1945
- . Staadblad 1928 No. 81 Tentang Aturan Dasar Pegadaian.
- . PP No. 9 Tahun 1969 Tentang Perubahan Bentuk PN Pegadaian menjadi Jawatan Pegadaian.
- . PP No. 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perjan Pegadaian menjadi Perum Pegadaian.
- . Kepres No. 56 Tahun 1985 Tentang Pokok-Pokok Organisasi Dan Tata Kerja Perjan Pegadaian.

- . SK Men.Keu. R.I. No. Kep-39/MK/6/1/1971 Tentang
Pokok-Pokok Organisasi Dan Tata Kerja Jawatan
Pegadaian.

BAB II

TINJAUAN UMUM LEMBAGA PEGADAIAN

A. SEJARAH LEMBAGA PEGADAIAN

1. Masa Penjajahan

Lembaga kredit dengan sistem gadai pertama kali hadir di bumi Nusantara saat VOC mulai berkuasa pertengahan abad kedelapan belas. Untuk melanggengkan kekuasaannya, VOC membawa berbagai perangkat yang bisa dimanfaatkan dalam menjalankan pemerintahannya. Bank van Leening yang merupakan lembaga kredit dengan sistem gadai tertua di Eropa, ikut di bawa ke Indonesia. Pada tanggal 20 Agustus 1746, melalui surat keputusan Gubernur Jenderal Van Imhoff, didirikan Bank van Leening yang pertama di Batavia (Jakarta) dalam bentuk kerjasama antara VOC dengan pihak swasta lain bukan VOC.

Ketika VOC dibubarkan pada tahun 1800 dan Indonesia langsung di bawah penguasaan pemerintah Belanda, lembaga kredit bentukan VOC makin diperjelas dengan dikeluarkannya peraturan dari Gubernur Jenderal Daendels yang merinci jenis dan macam barang yang dapat digadaikan. Ketentuan itu diantaranya menyebutkan bahwa barang yang dapat digadaikan antara lain adalah emas, perak, permata, kain dan sebagian kecil perabot rumah tangga yang dapat disimpan dengan baik selama kurang lebih 3,5 bulan. Sebagian besar isi dari peraturan tersebut masih dipakai sampai sekarang.

Setelah Inggris mengambil alih kekuasaan di Indonesia dari tangan Belanda, berakhirlah perjalanan lembaga pegadaian bentukan VOC tersebut. Gubernur Jenderal Raffles yang menjadi penguasa saat itu berpendapat bahwa tidak wajar suatu bank diusahakan oleh pemerintah. Bank van Leening dibubarkan, dan dikeluarkan peraturan bahwa setiap orang boleh mendirikan usaha pegadaian swasta, bila sudah mendapat ijin (licentie) dari penguasa daerah setempat. Raffles memperkirakan bahwa melalui licentiestelsel pemerintahannya akan mendapatkan keuntungan dari menjual surat ijin tersebut.

Kenyataannya Licentiestelsel kurang menguntungkan pemerintah, karena para pemegang licentie mempergunakan kesempatan untuk mengeruk keuntungan yang sangat besar dengan menjalankan praktek riba. Dengan kata lain, bentuk licentiestelsel ini justru menghidupkan praktek-praktek lintah darat. Maka sistem itu kemudian diganti dengan Pachtstelsel, yaitu hak mendirikan usaha pegadaian diberikan kepada umum yang menawar paling tinggi (openbaar Verpacht) dan sanggup membayar sejumlah uang kepada pemerintah.

Ketika Belanda kembali berkuasa pada tahun 1846, Pachtstelsel ini terus berkembang di Indonesia. Selama beberapa tahun usaha pegadaian ditangani pihak swasta, ternyata banyak terjadi penyelewengan oleh para pemegang hak seperti menaikkan suku bunga, menjual barang gadai tanpa lewat lelang atau tidak mengembalikan sisa uang kelebihan kepada pemilik barang. Untuk mengatasinya pemerintah Belanda beberapa kali mengganti peraturan,

dari pachtstelsel kembali ke licentiestelsel dan kemudian beralih lagi ke pachtstelsel, seraya menerapkan kontrol yang lebih keras.

Melihat perkembangan demikian, timbul pemikiran tentang perlunya pegadaian ditangani pemerintah sendiri, mengingat pegadaian-pegadaian swasta hampir tak ubahnya bagai lintah darat.

Akhirnya pada tanggal 1 April 1901 dibuka sebuah proyek percobaan di Sukabumi, yang merupakan Pegadaian Negara pertama di Indonesia. Tanggal 1 April itulah dikemudian hari dijadikan sebagai hari lahirnya Pegadaian di Indonesia.

Lembaga Pegadaian Negara kemudian berkembang dengan cepat ke berbagai daerah. Untuk memantapkan jalannya usaha pegadaian yang diselenggarakan pemerintah itu, kemudian dikeluarkan berbagai ketetapan baru, seperti struktur organisasi Perusahaan Jawatan Pegadaian, peraturan pegadaian dan ketentuan tentang penilaian barang jaminan. Jumlah rumah gadai negara pada zaman Hindia Belanda sebelum pecah perang yaitu pada tahun 1941 mencapai 492 buah.

Namun ketika Jepang menancapkan kekuasaannya di Indonesia pada tahun 1942, bisa dikatakan usaha pegadaian mengalami masa suram. Berbagai kebijaksanaan yang dijalankan pemerintah Dai Nippon pada saat itu membuat banyak kantor pegadaian tidak berfungsi lagi. Barang-barang emas dan permata milik rakyat yang menjadi jaminan gadai dijual oleh tentara Jepang. Lelang barang logam mulia dan permata dihapuskan. Sementara itu pejabat dan

kontrolir pegadaian yang pada umumnya orang Belanda hampir semuanya ditawan.

2. Masa Kemerdekaan

Sehari setelah Indonesia memproklamirkan kemerdekaan, jabatan Kepala Jawatan Pegadaian diserahkan dari tangan orang Jepang kepada orang Indonesia. Situasi perjuangan fisik menghadapi Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia ikut mewarnai gerak langkah Jawatan Pegadaian. Pertempuran yang terjadi di dalam kota Jakarta membuat hubungan pusat dengan daerah tidak berjalan lancar. Ketika pusat pemerintahan R.I. hijrah ke Yogyakarta, pada tanggal 13 Januari 1946, Kantor Pusat Pegadaian dipindahkan ke Kebumen. Sedangkan di Jakarta hanya dibuat sebagai kantor perwakilan.

Gencatan senjata yang dilakukan pada tanggal 30 Nopember 1946, yang melahirkan persetujuan Linggarjati, mengakibatkan kantor-kantor pegadaian yang ada dibawah kekuasaan R.I. hanya meliputi pedalaman di Jawa sebanyak 327 buah dan di Sumatra 62 buah. Sementara itu Belanda membuka kembali pegadaian di daerah yang didudukinya, yang kemudian menjadi pegadaian federal.

Jumlah pegadaian yang dikuasai pemerintah R.I. berkurang lagi pada awal tahun 1947, karena Belanda melanggar persetujuan Linggarjati, dengan menyerbu dan menduduki daerah Mojokerto dan Sidoarjo.

Tanggal 27 April 1947, kantor pusat Pegadaian dipindah lagi dari Kebumen ke Magelang dengan tujuan mendekati Kementrian Keuangan yang berkedudukan di

Magelang. Namun pada clash I, kantor pusat Pegadaian sempat mengungsi ke Sleman, sekitar 17 Km dari Magelang, dan kembali lagi ke Magelang pada bulan Oktober 1947.

Ketika berlangsung Aksi Militer Belanda kedua (clash II), kantor pusat Pegadaian tidak dapat melakukan kegiatannya dan mengungsi ke daerah pegunungan di kaki gunung Sumbing. Sedangkan kantor Pegadaian yang berada di kota-kota besar seperti Solo, Madiun dan Yogyakarta, diduduki Belanda dan kemudian dijadikan pegadaian federal. Sedangkan kantor Pegadaian yang belum sempat diserbu Belanda dibumihanguskan, barang-barangnya diungsikan ke pedalaman dan sebagian besar ditebus sampai habis dan uang tebusan diserahkan kepada pemerintah R.I. untuk dana perjuangan.

Pemulihan pemerintah R.I. kembali ke Yogyakarta, sebagai hasil dari perundingan Roem-Royen pada tanggal 7 Mei 1949, Jawatan Pegadaian membuka kantor pusatnya di Yogyakarta, satu kantor dengan Kementerian Keuangan. Demikian pula para inspektur dan kontrolir yang pada waktu itu masih dalam pengungsian, berusaha mengadakan kontak dengan kantor pusat untuk segera memulai kegiatannya.

Perundingan Roem-Royen mengawali terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berdaulat pada tanggal 27 Desember 1949. Terbentuknya RIS juga membawa perubahan pada dunia pegadaian di Indonesia. Jawatan Pegadaian federal bentukan Belanda dan Jawatan Pegadaian R.I. dipersatukan menjadi jawatan Pegadaian RIS. Penyatuan tersebut dilakukan atas dasar keputusan Menteri

Keuangan RIS tanggal 1 Januari 1950. Kantor Pusat Pegadaian dipindah lagi ke Jakarta pada tanggal 10 Januari 1950.

Selama masa periode RIS dan juga setelah terbentuknya kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950, Jawatan Pegadaian terus melakukan konsolidasi dan kantornya di berbagai daerah secara berangsur-angsur dipublikkan kembali. Kegiatan pendidikan untuk tenaga-tenaga Indonesia aktif dilakukan, khususnya untuk ahli taksir dan kontrolir guna menggantikan tenaga-tenaga Belanda.

Pada tahun 1960, pemerintah mengeluarkan peraturan (Perpu No. 19/1960) yang menetapkan semua bentuk perusahaan yang modalnya berasal dari pemerintah harus dijadikan perusahaan negara (PN). Jawatan Pegadaian berubah menjadi Perusahaan negara Pegadaian (PN Pegadaian) sejak 1 Januari 1961. PN Pegadaian secara administratif bernaung di bawah Kementrian Keuangan, namun perusahaan ini harus mampu berdiri sendiri. Perubahan dari Jawatan ke PN tersebut sekaligus mengubah struktur organisasi dan jabatan Kepala Jawatan diganti menjadi jabatan Presiden Direktur. Ketika itu Kementrian Keuanganb dipecah menjadi beberapa departemen, dan PN Pegadaian dimasukkan dalam naungan Departemen UP3 (Urusan Pendapatan, Pembiayaan dan Pengawasan).

Pada bulan Juni 1965 keluar Kepres No. 180/1965 tentang diubahnya Kompartemen Keuangan menjadi terdiri dari empat Departemen, yaitu Urusan Bank Sentral, Urusan Anggaran Negara, Urusan Iuran Negara dan Urusan

Perasuransian. PN Pegadaian masuk dalam Departemen Urusan Bank Sentral. Namun dua tahun kemudian, berdasarkan Kepres No. 76/1967, PN Pegadaian kembali berada di bawah naungan Departemen Keuangan.

Kondisi perekonomian yang sulit dihadapi oleh Perusahaan-Perusahaan Negara dalam rangka melaksanakan Perpu 19/1960. Usaha PN-PN pada umumnya kurang menguntungkan, bahkan tidak sedikit yang mengalami kerugian, termasuk PN Pegadaian. Melihat keadaan tersebut, pemerintah mengeluarkan Perpu No. 1/1969 yang kemudian diundangkan dalam bentuk UU No. 9/1969. Undang-Undang tersebut menerapkan tiga bentuk badan usaha negara yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Pegadaian dikembalikan bentuknya menjadi jawatan dalam arti sebagai Perusahaan Jawatan (Perjan) yang mulai berlaku sejak tanggal 20 September 1969 berdasarkan keputusan Menteri Keuangan.

Sejak masa awal Orde Baru dan dilaksanakan Pelita, Perjan Pegadaian beberapa kali memperoleh tambahan modal kerja, termasuk pinjaman-pinjaman dari pemerintah. Usaha Perjan Pegadaian terus dikembangkan agar mampu berdiri sendiri dan memperoleh keuntungan yang meningkat. Akan tetapi Perjan Pegadaian tetap melaksanakan misinya dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Guna meringankan beban masyarakat yang membutuhkan kredit misalnya, Perjan Pegadaian berusaha menurunkan suku bunga pinjaman pada bulan Oktober 1970, Pegadaian menurunkan suku bunga pinjaman dari 7% per 30 hari, (yang berlaku

sejak 1 September 1967) menjadi 5%. Kemudian mulai tanggal 1 Juni 1978, suku bunga turun lagi menjadi 4% per 30 hari, kecuali untuk pinjaman lebih dari Rp. 100.000. yang tetap 5% . Selain itu ongkos administrasi yang dipungut sejak tahun 1948 dihapuskan mulai 1 Pebruari 1978.

Setelah mengalami berbagai perubahan kebijaksanaan, pada tahun 1990 keluar keputusan pemerintah yang terakhir yaitu pengalihan bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, melalui Peraturan Pemerintah No. 10/1990, yang dikeluarkan pada tanggal 1 April 1990. Perubahan status ini merupakan tonggak penting dan menjadi bagian kebijaksanaan mendasar untuk memulai langkah baru.¹⁸⁾

Status baru ini merupakan salah satu tonggak penting Pegadaian memasuki era baru. Pegadaian masih menghadapi banyak tantangan ke depan, misalnya anggapan sebagian masyarakat tentang sosok pegadaian. Tidak sedikit orang beranggapan bahwa pergi ke kantor pegadaian merupakan hal yang memalukan. Ada pula anggapan bahwa makin berkembangnya pegadaian, maka merupakan indikasi meningkatnya kemiskinan. Mengubur anggapan-anggapan seperti itu adalah merupakan salah satu upaya yang harus dilakukan oleh Perum Pegadaian yaitu dengan

18).Bahan ini diperoleh dari Bapak Wugiyo, bagian perpustakaan kantor Pusat Perum Pegadaian: Sejarah, Perkembangan dan Prospek Perum Pegadaian, diterbitkan oleh Perum Pegadaian bekerjasama dengan PT. Pustaka LP3ES. Indone-sia, tanpa tahun.

menyempurnakan pengelolaan secara profesional, sehingga bisa menjadikan Perum Pegadaian sejajar dengan LKBB lainnya.

B. PENGERTIAN GADAI

Adanya jaminan dalam suatu perhutangan mutlak diperlukan oleh kreditur, karena kreditur mempunyai kepentingan bahwa debitur harus memenuhi kewajibannya.

Istilah jaminan berasal dari kata jamin yang berarti tanggungan, dalam hal ini yang dimaksud dengan jaminan adalah tanggungan dari perikatan seseorang.

Hak-hak orang yang berpiutang atau kreditur pada umumnya telah dijamin terutama oleh kekayaan debitur, demikian pengertian yang dapat ditarik dari bunyi ketentuan pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berbunyi:¹⁹⁾

"Segala kebendaan si berhutang baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada dikemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatannya perseorangan".

Walaupun telah ada ketentuan dalam undang-undang yang bersifat memberikan jaminan bagi perhutangan debitur sebagaimana tercantum dalam ketentuan pasal 1131 tersebut, namun terkadang masih belum memberikan kepuasan bagi kreditur tertentu, karena masih merasa belum aman

19). Subekti & R. Tjitrosudibio, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980.

dan terjamin uang yang dipinjamkannya. Terhadap hal tersebut, seorang kreditur dapat meminta kepada debitur untuk mengadakan perjanjian tambahan yang merupakan perjanjian khusus yang menunjuk barang-barang tertentu milik debitur sebagai jaminan pelunasan hutang. Dengan adanya jaminan khusus ini maka bila debitur lalai/wanprestasi dalam membayar hutangnya, kreditur mempunyai hak untuk menjual barang-barang yang dijadikan jaminan.

Lembaga gadai merupakan salah satu dari jaminan yang bersifat khusus, merupakan perjanjian tambahan / *accessoir* dari perjanjian pokok yang berupa perjanjian pinjam uang.

Dalam bukunya Hukum Benda, Prof. Dr. Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, SH. memberikan pengertian tentang gadai adalah sebagai berikut:²⁰⁾

Prof. Subekti, SH. dalam bukunya Pokok-Pokok Hukum Perdata mengatakan:²¹⁾

"Yang dimaksud dengan pandrecht adalah suatu hak kebendaan atas suatu benda bergerak milik orang lain yang semata-mata diperjanjikan dengan suatu penyerahan bezit atas benda tertentu, dengan tujuan untuk mengambil pelunasan hutang dari pendapatan penjualan benda itu lebih dahulu dari penagih-penagih yang lain".

20). Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, Hukum Benda, Liberty, Yogyakarta, 1981.

21). Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perdata, Intermasa, Jakarta, 1980.

Gadai atau pandrecht adalah merupakan suatu hak yang diperoleh dari perjanjian yang bersifat assesoir, artinya adanya hak tersebut tergantung dari adanya perjanjian pokok. Oleh karena itu lebih jauh lagi Kartono, SH. dalam bukunya Hak-Hak Jaminan Kredit mengatakan bahwa :²²⁾

"Hak gadai adalah suatu hak yang bersifat zakelijkrecht. Jadi mempunyai apa yang dinamakan Droit de suit yang berarti bahwa si pemegang gadai tetap memiliki hak gadainya apabila barang yang bersangkutan ada pada orang lain".

Menurut ketentuan pasal 1150 KUH Perdata, gadai adalah suatu hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak yang diserahkan kepadanya oleh seorang berutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan kepada si perpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan daripada orang-orang berpiutang lainnya, dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya setelah barang itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan.

Selanjutnya pasal 1152 KUH Perdata menyebutkan bahwa hak gadai atas benda-benda bergerak dan atau piutang-piutang atas bawa, diletakkan dengan membawa barang gadai dibawah kekuasaan si berpiutang atau seorang pihak ketiga yang disetujui oleh kedua belah pihak.

22).Kartono, Hak-Hak Jaminan Kredit, Pradnya Paramita, Jakarta, 1977.

Dalam gadai saham, berdasarkan pasal ini, saham yang diagunkan harus diserahkan kepada pihak bank atau dapat disimpan pada pihak ketiga yang disetujui oleh kedua belah pihak. Menurut pasal tersebut juga, adalah tidak sah hak gadai atas segala benda yang dibiarkan tetap dalam kekuasaan si berutang atau si pemberi gadai, ataupun yang kembali atas keamanan si berpiutang.²³⁾

Hak gadai hapus apabila barang gadai tersebut keluar dari kekuasaan si penerima gadai (kreditur). Namun apabila barang tersebut hilang dari tangan penerima gadai (kreditur), maka pemberi gadai (debitur) berhak menuntutnya kembali.

Pasal 1154 KUH Perdata menyebutkan bahwa apabila si berutang atau si pemberi gadai (debitur) tidak memenuhi kewajiban-kewajibannya, maka tidak diperkenankan si berpiutang memiliki barang yang digadaikan. Segala janji yang bertentangan dengan ini adalah batal. Berdasarkan pasal ini kreditur tidak diperkenankan secara otomatis atau serta merta memiliki barang-barang yang digadaikan, manakala debitur tidak mampu melunasi hutang-hutangnya.

Untuk ini pasal 1155 KUH Perdata menentukan bahwa apabila oleh para pihak tidak telah diperjanjikan lain, maka si berpiutang adalah berhak jika si berutang atau si pemberi gadai bercidera janji, setelah waktu yang diperjanjikan lampau, atau jika tidak telah ditentukan suatu tenggang waktu, setelah dilakukannya suatu

23). Erman Rajagukguk, Masalah-Masalah Hukum Jaminan Di Indonesia, Komponen Pelatihan Hukum, Elips Project, 1993.

peringatan untuk membayar, menyuruh menjual barang gadai dimuka umum . Hal itu dilakukan menurut kebiasaan-kebiasaan setempat serta atas syarat-syarat yang lazim berlaku dengan maksud untuk mengambil pelunasan jumlah piutangnya beserta bunga dan biaya dari pendapatan penjualan tersebut.

Benda yang menjadi objek gadai adalah benda bergerak, baik berwujud maupun tidak berwujud. Benda bergerak tidak berwujud antara lain adalah hak tagihan (vorderingsrecht). Lahirnya gadai di dalam sistem hukum jaminan menurut KUH Perdata adalah konsekwensi pembedaan benda atas benda tetap dan benda bergerak. Benda tetap menjadi objek dari hipotik atau creditverband.

Sesuai dengan benda gadai adalah benda bergerak, maka harus ada hubungan yang nyata antara benda dan pemegang gadai, benda gadai harus diserahkan oleh pemberi gadai kepada pemegang gadai. Benda gadai tidak boleh berada dalam kekuasaan wakil atau petugas pemberi gadai. Ratio dari penguasaan ini adalah sebagai publikasi untuk umum, bahwa hak kebendaan (jaminan) atas benda bergerak itu ada pada pemegang gadai.

Pemegang gadai mempunyai beberapa hak antara lain dapat menjual atas kekuasaan sendiri (parate eksekusi) yaitu wewenang yang diberikan kepada kreditur untuk mengambil pelunasan piutang dari kekayaan debitur tanpa memiliki eksekutorial titel. Hak pemegang gadai ini tidak lahir dari perjanjian yang secara tegas dinyatakan para pihak, akan tetapi terjadi demi hukum, kecuali kalau diperjanjikan lain.

Hak pemegang gadai untuk menjual barang dengan kekuasaan sendiri ini tidak tunduk pada aturan umum tentang eksekusi yang diatur dalam hukum acara perdata (RV), akan tetapi diatur secara khusus, seperti halnya dengan hipotik (pasal 1178 KUH Perdata jo. pasal 7 ayat 2 PMA No. 15/1961).

Untuk melakukan penjualan ini pemegang gadai harus terlebih dahulu memberikan peringatan (sommatie) kepada pemberi gadai supaya hutangnya dibayar. Penjualan harus dilakukan di depan umum, menurut kebiasaan setempat serta atas syarat yang lazim berlaku (pasal 1150 ayat 1 KUH Perdata). Ketentuan ini bersifat memaksa karena berhubungan dengan ketertiban umum. Setelah penjualan dilakukan, maka pemegang gadai memberikan pertanggung jawaban tentang hasil penjualan itu kepada pemberi gadai. Jika barang gadai terdiri atas barang-barang perdagangan atau efek-efek yang dapat diperdagangkan dipasar atau di bursa, maka penjualannya dapat dilakukan di tempat-tempat tersebut asal dengan perantaraan dua orang makelar yang ahli dalam perdagangan barang-barang itu (pasal 1155 ayat 2 KUH Perdata).

Penjualan benda gadai untuk mengambil pelunasan dapat juga terjadi jika siberpiutang menuntut di muka hakim supaya barang gadai dijual menurut cara yang ditentukan hakim untuk melunasi hutang serta bunga dan biaya.

Pemegang gadai dapat menuntut agar barang gadai akan tetap pada sipemegang gadai untuk suatu jumlah yang akan ditetapkan dalam vonnis hingga sebesar hutangnya beserta

bunga dan biaya (pasal 1156 ayat 1 KUH Perdata). Pemegang gadai berhak mendapat ganti rugi berupa biaya yang perlu dan berguna yang telah dikeluarkan oleh kreditur guna keselamatan barang gadai (pasal 1157 ayat 2 KUH Perdata).

Selama pemegang gadai tidak menyalah gunakan barang yang diberikan dalam gadai, maka yang berhutang tidak berkuasa menuntut pengembaliannya, sebelum ia membayar sepenuhnya baik uang pokok maupun bunga dan biaya hutangnya, yang untuk menjamin barang gadai telah diberikannya, beserta segala biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang gadai (pasal 1159 ayat 1 KUH Perdata). Ketentuan ini memberikan wewenang kepada pemegang gadai untuk menahan barang gadai. Tujuannya adalah untuk melindungi pemegang gadai dari biaya yang perlu dikeluarkannya untuk merawat benda gadai (pasal 1159 ayat 2 KUH Perdata), kecuali pemegang gadai menyalah gunakan barang gadai. Misalnya pemegang gadai mempergunakan barang gadai atau tidak menjaga barang gadai dengan baik sehingga nilainya merosot.

Kreditur (pemegang gadai) mempunyai hak didahulukan terhadap tagihan-tagihannya, baik terhadap hutang pokok, bunga dan biaya (pasal 1150 KUH Perdata), hak mana diwujudkan dalam hak kreditur menjual barang gadai sendiri ataupun melalui bantuan hakim (pasal 1155 dan 1156 KUH Perdata). Terhadap hak didahulukan ini ada pengecualiannya, yaitu biaya lelang dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang gadai (pasal 1150 KUH Perdata).

Adapun kewajiban-kewajiban kreditur pemegang gadai adalah bertanggung jawab untuk hilangnya atau merosotnya barang gadai sekedar itu telah terjadi karena kelalaiannya (pasal 1157 ayat 1 KUH Perdata). Selanjutnya adalah kewajiban untuk memberitahukan pemberi gadai jika barang gadai dijual (pasal 1156 ayat 2 KUH Perdata). Kewajiban memberitahukan itu selambat-lambatnya pada hari yang berikutnya apabila ada sesuatu perhubungan pos harian ataupun suatu perhubungan telegraf, atau jika tidak demikian halnya, dengan pos yang berangkat pertama (pasal 1156 ayat 2 KUH Perdata). Pemberitahuan dengan telegraf atau dengan surat tercatat, berlaku sebagai pemberitahuan yang sah (pasal 1156 ayat 3 KUH Perdata).

Di atas dikatakan bahwa gadai dapat diadakan atas benda bergerak (berwujud atau tidak berwujud) yang dapat dialihkan. Benda bergerak tidak berwujud adalah hak-hak (rechten). Hak-hak yang dapat digadaikan yang dimaksud di sini adalah hak tagihan atau piutang (vorderingsrechten). Piutang adalah hak menagih prestasi oleh seorang kreditur terhadap debitur tertentu berdasarkan suatu perikatan. Biasanya prestasi itu berwujud suatu pemenuhan sejumlah uang. Hak atas piutang ini dapat dibedakan dalam piutang atas nama dan atas bawa.

Menurut pasal 1153 KUH Perdata, gadai atas benda bergerak yang tidak bertubuh, terjadi dengan pemberitahuan penggadaianannya, kepada orang kepada siapa hak gadai itu harus dilaksanakan. Oleh orang ini tentang pemberitahuan tersebut serta tentang izinnya pemberi gadai dapat dimintasuatu bukti tertulis. Di sini terlihat

bahwa terjadinya hak gadai atas benda tidak bertubuh berbeda dengan benda bergerak, karena untuk benda bergerak hak gadai terjadi dengan penguasaan yang nyata.

Undang-undang tidak menentukan bagaimana pemberitahuan itu dilakukan. Jadi dapat tertulis atau lisan. Pemberitahuan dengan exploit juru sita diadakan jika debitur tidak bersedia memberikan keterangan tertulis tentang persetujuan pemberian gadai itu. Jika pemberi gadai ingkar janji, maka pemegang gadai berhak melakukan penagihan pada pihak yang berhutang kepada pemberi gadai. Jika pembayaran itu lebih banyak dari piutang pemegang gadai, maka kelebihannya dikembalikan pemegang gadai kepada pemberi gadai.²⁴⁾

Hak gadai surat atas tunjuk terjadi dengan endosemen dan penyerahan suratnya (pasal 1152 bis KUH Perdata). Endosemen adalah pernyataan penyerahan yang ditandatangani kreditur yang bertindak sebagai pemberi gadaian harus memuat nama pemegang gadai.

Bentuk hak gadai surat atas tunjuk antara lain misalnya pada wesel. Wesel adalah surat yang mengandung perintah dari penerbit kepada tersangkut untuk membayar sejumlah uang kepada pemegang. Hak yang timbul dari wesel itu oleh pemegang wesel dapat diletakkan sebagai jaminan kredit terhadap pemberi kredit.

24). Mariam Darus Badruzaman, Aspek Yuridik Bagi Kemungkinan Perluasan Usaha Perum Pegadaian dimasa Mendatang, Makalah Seminar Nasional Tentang Kendala Yuridik Pengembangan Perum Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Ekonomi Nasional, Malang, 1994.

Sedangkan surat (piutang) atas bawa adalah surat yang diperbuat debitur dimana diterangkan bahwa ia berhutang sejumlah uang tertentu kepada pemegang gadai, surat mana diserahkannya ke dalam tangan pemegang. Pemegang berhak menagih pembayaran dari debitur, dengan mengembalikan surat atas bawa itu kepada debitur.

Gadai surat atas bawa terjadi dengan menyerahkan surat itu ke dalam tangan pemegang gadai atau pihak ketiga yang disetujui kedua pihak (pasal 1152 ayat 1 KUH Perdata).

Berdasarkan PP No. 10/1990, maka hukum gadai yang berlaku di lingkungan Perum Pegadaian adalah Pandhuis Reglement (ADP) Stb. 1928 No. 81 dan hukum Indonesia, maka di Perum Pegadaian antara nasabah dan pejabat Pegadaian masing-masing mempunyai hak dan kewajiban yaitu:

1. Hak dan Kewajiban Perum Pegadaian

Dalam konteks ini yang dimaksud dengan hak dan kewajiban akan dibatasi pada hak dan kewajiban Perum Pegadaian terhadap nasabah (debitur).

Sebagaimana telah dikemukakan, bahwa tugas pokok Perum Pegadaian adalah menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai, oleh karena itu dalam pelaksanaan operasionalnya tunduk kepada aturan-aturan yang dimuat dalam pasal 1150 sampai dengan 1160 KUH Perdata.

Jenis perjanjiannya sudah barang tentu nominat/benoemde overeenkomst. Meskipun berdiri sebagai BUMN, tidak berarti menempatkan kreditur sebagai untergeordnet, melainkan bertindak selaku yang

berinisiatif menyodorkan gagasan persyaratan.

Dengan demikian Perum Pegadaian sebagai kreditur memiliki hak atas suatu barang bergerak yang diserahkan oleh debitur atau atas namanya sebagai jaminan dengan memperoleh prioritas pelunasan dari si berpiutang secara didahulukan, setelah terlebih dahulu dikeluarkan biaya pelelangan dan biaya-biaya lainnya:

- a. Perum Pegadaian berhak menguasai barang bergerak milik nasabah yang dijadikan agunan.

Unsur ini menunjukkan adanya perjanjian riil yang di samping adanya kata sepakat, juga dilakukan suatu perbuatan yang nyata, baik oleh debitur/pemberi gadai atau atas namanya.

Hak retensi akan hapus apabila jaminan dikeluarkan dari kekuasaan Pegadaian.

- b. Menerima pelunasan dan biaya-biaya lain yang timbul karenanya.
- c. Menyelenggarakan pelelangan barang jaminan apabila debitur melakukan wanprestasi.

Adapun Kewajiban Perum Pegadaian Adalah:

- a. Merawat barang jaminan selama dalam kekuasaannya selaku bapak rumah yang baik.
- b. Tidak memakai/mempergunakan/memanfaatkan barang yang dijaminakan untuk kepentingan sendiri.
- c. Menyerahkan kembali barang jaminan apabila perjanjian pokok berakhir.

Perjanjian utang piutang maupun perjanjian gadai diwujudkan dalam Surat Bukti Kredit (SBK ; dahulu

disebut surat gadai), sebagai alat bukti penyerahan dan penerimaan uang serta penyerahan dan penerimaan jaminan.

- d. Melaksanakan sommatie, baik secara tertulis, pengumuman maupun pemberitahuan lisan.

Sommatie dilaksanakan paling sedikit satu kali. Di samping itu, secara tidak langsung, sommatie secara dini telah disampaikan pada saat debitur menerima perjanjian, yaitu dengan mencantumkan tanggal terakhir tegenprestasi.

- e. Apabila debitur melakukan wanprestasi yaitu tidak membayar kembali pinjaman yang telah diterima sehingga barang jaminannya dilelang, maka Perum Pegadaian berkewajiban - apabila ada, membayar sisa uang penjualan lelang dalam tempo satu tahun.
- f. Apabila selama dalam kekuasaan ternyata barang jaminan rusak atau hilang karena kesalahan dalam pemeliharaan Perum Pegadaian berkewajiban mengganti kerugian sebesar yang telah ditetapkan, yaitu sebesar 125% dari harga taksiran pada saat perjanjian dibuat.

2. Hak dan Kewajiban Nasabah/Debitur

Nasabah/Debitur berhak:

- a. Menerima uang pinjaman sesuai dengan yang telah ditetapkan tanpa dipungut biaya apapun, langsung pada saat ia menyerahkan jaminan.
- b. Menerima Surat Bukti Kredit (SBK).
- c. Menerima kembali barang jaminan dalam keadaan utuh

langsung pada saat perjanjian pokok berakhir melalui pembayaran utang.

- d. Menerima uang kelebihan - apabila ada - dari hasil lelang barang jaminan yang tidak ditebus sampai dengan batas waktu yang telah ditetapkan.
- e. Menuntut ganti rugi sebesar 125% dari taksiran apabila terjadi barang jaminan hilang atau rusak karena kesalahan Perum Pegadaian.
- f. Memperpanjang/memperbaharui jangka waktu kredit apabila dikehendaki.

Kewajiban Nasabah/Debitur:

- a. Menyerahkan Surat Bukti Kredit (SBK) pada saat melunasi uang pinjaman.
- b. Membayar bunga (sewa modal)
- c. Tunduk terhadap peraturan / ketentuan yang ditetapkan oleh Perum Pegadaian baik untuk perjanjian pokok maupun perjanjian gadai.

Azas consensual dari perjanjian pokok tercermin dalam penerimaan Surat Bukti Kredit (SBK) dan levering jaminan.

Memang bentuk kontrak telah distandarisasi, akan tetapi hal ini tidak mengingkari contract vrijheid.

Debitur memiliki kebebasan untuk menerima atau menolak kondisi yang diajukan.²⁵⁾

25).A.R. Satalaksana, Pelaksanaan Hukum Gadai Oleh Perum Pegadaian Sebagai Lembaga Perkreditan Milik Negara, Makalah Diskusi Panel F.H. UnPar, Bandung, 1990.

C. SISTEM KEUANGAN INDONESIA

Sekalipun bukan merupakan satu-satunya faktor yang diperlukan dalam pembangunan, investasi merupakan hal yang sangat penting dalam pembangunan ekonomi. Di samping investasi masih diperlukan faktor-faktor lainnya seperti teknologi dan kualitas sumber daya manusia.

Pembiayaan investasi dapat bersumber dari tabungan pemerintah, tabungan masyarakat dan dana yang berasal dari pinjaman luar negeri. Tabungan pemerintah dapat ditingkatkan melalui kenaikan penerimaan negara, sementara itu tabungan masyarakat dapat ditingkatkan melalui penetapan kebijaksanaan moneter oleh pemerintah. Dalam memobilisasi tabungan masyarakat untuk maksud-maksud pembangunan ekonomi, peranan sistem keuangan sangat dominan.²⁶⁾

Apabila dilihat dari sudut moneter, sistem keuangan didefinisikan sebagai suatu sistem yang terdiri dari sistem moneter dan di luar sistem moneter. Sistem moneter terdiri dari otoritas moneter, sedangkan lembaga-lembaga keuangan lainnya termasuk dalam kelompok di luar sistem moneter.

Sistem moneter mempunyai kemampuan untuk menciptakan uang kartal dan bank-bank pencipta uang giral, sehingga berfungsi menyelenggarakan mekanisme lalu lintas pembayaran yang efisien, menjadi penghubung antara penyimpan dan pengguna dana serta menjaga kestabilan tingkat harga.

26). Sundari Arie, Op.cit, hal.3.

Ketiga fungsi tersebut dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena yang satu tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya yang lain. Sedangkan lembaga keuangan lainnya di luar sistem moneter berfungsi sesuai dengan tugasnya masing-masing.

Dengan demikian menurut sistem keuangan Indonesia, lembaga keuangan yang berperan dalam menggerakkan roda perekonomian adalah :

1. Sistem Moneter, yang terdiri dari :

- a. Bank Indonesia sebagai otoritas moneter serta pembina dan pengawas perbankan (Undang-undang No. 13 Tahun 1968 dan Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan).

Sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang No. 13 Tahun 1968, tugas pokok Bank Indonesia adalah :

- Membantu pemerintah dalam mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah;
- Mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja, guna meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka Bank Indonesia mempunyai kewenangan di bidang pengedaran uang dengan mempunyai hak tunggal untuk mencetak uang, pembinaan dan pengawasan bank, perkreditan, devisa dan pengerahan dana.

- b. Bank-bank pencipta uang giral (Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan).

Yang dimaksud dengan bank-bank pencipta uang giral adalah Bank Umum yaitu bank yang dapat memberikan

jasa dalam lalu lintas pembayaran sebagaimana ditetapkan dalam pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

2. Lembaga Keuangan Yang Berada Di Luar Sistem Moneter yang terdiri dari:

- a. Bank Perkreditan Rakyat (Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan dan PP No. 71 Tahun 1992 Tentang Bank Perkreditan Rakyat).

Yang dimaksud dengan Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang menerima simpanan hanya dalam bentuk deposito berjangka, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu (pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan).

- b. Lembaga Pembiayaan (Kepres No. 61 Tahun 1988), termasuk Perum Pegadaian (PP No. 10 Tahun 1990 dan Kepres No. 56 Tahun 1985).

Yang dimaksud dengan Lembaga Pembiayaan adalah badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan dalam bentuk dana atau barang modal dengan tidak menarik dana secara langsung dari masyarakat (Kepres No. 61 Tahun 1988), sedangkan Perum Pegadaian bertugas untuk menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai (PP No. 10 Tahun 1990)

- c. Perusahaan Asuransi (Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian).

Menurut Undang-undang No. 2 Tahun 1992, Perusahaan Perasuransian adalah Perusahaan Asuransi Kerugian,

Perusahaan Asuransi Jiwa, Perusahaan Reasuransi, Perusahaan Pialang Asuransi, Perusahaan Pialang Reasuransi, Perusahaan Penilai Kerugian Asuransi dan Perusahaan Konsultan Aktuaria.

d. Dana Pensiun (Undang-undang No. 11 Tahun 1992).

Menurut Undang-undang No. 11 Tahun 1992, Dana Pensiun adalah badan hukum yang mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun.

e. Lembaga di bidang Pasar Modal (Undang-undang No. 15 Tahun 1952 Tentang Penetapan Undang-undang Darurat Tentang Bursa, Kepres No. 53 Tahun 1990 Tentang Pasar Modal dan Undang-undang No. 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal).

Menurut Undang-undang No. 15 Tahun 1952, yang dimaksud dengan Bursa adalah bursa-bursa perdagangan di Indonesia, yang didirikan untuk perdagangan uang dan efek-efek, termasuk semua pelelangan efek-efek.

Sedangkan menurut Kepres No. 53 Tahun 1990, yang dimaksud dengan Bursa Efek adalah suatu tempat pertemuan termasuk suatu sistem elektronik tanpa pertemuan yang diorganisasikan dan digunakan untuk menyelenggarakan pertemuan penawaran jual beli atau perdagangan efek.

Sesuai dengan arahan Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagaimana ditetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/MPR/1993, lembaga keuangan membuka kesempatan yang luas kepada masyarakat dan diberi

kepercayaan untuk mengalokasikan dana masyarakat yang terhimpun secara efisien dan efektif bagi masyarakat dengan memberikan prioritas dalam penyediaan dan kemudahan kredit bagi pengusaha kecil, pengusaha menengah dan koperasi dalam rangka pemerataan kesempatan berusaha dan memperluas lapangan kerja.

Kebijaksanaan moneter memegang peranan penting dalam mendorong perkembangan ekonomi dengan mempengaruhi tersedianya kredit guna menanggulangi inflasi serta mempertahankan keseimbangan neraca pembayaran internasional. Bila perkembangan sudah mulai maka perlu kebijaksanaan moneter yang efektif untuk memberikan kredit yang sejajar dengan perkembangan dalam perdagangan dan kegiatan-kegiatan produksi.

Supaya pemerintah dapat menjalankan kebijaksanaan moneter maka negara belum maju pertama-tama harus memperbaiki sistem keuangan dan kredit. Jadi diperlukan adanya lembaga-lembaga keuangan dan perbankan yang dapat memberikan fasilitas kredit dan penyaluran tabungan ke sektor-sektor yang produktif.

Di Indonesia dewasa ini, kredit masih relatif terlalu kecil untuk perkebunan-perkebunan dan perdagangan luar negeri. Fasilitas kredit sudah mulai banyak untuk petani, industri kecil dan pedagang kecil, seperti kredit Bimas, Kredit Industri Kecil, Kredit Modal Kerja Permanen, Kredit Candak Kulak dan sebagainya.

Perluasan Bank-Bank Umum, Bank Tabungan, Koperasi Tabungan, sangatlah perlu. Pokoknya ketidaksempurnaan pasar uang dan pasar modal harus dikurangi.

Karena seringkali sulit mendapatkan kredit dari bank, maka di daerah pedesaan petani sangat tergantung pada pemerintah daerah atau pedagang-pedagang yang kadang-kadang punya kedudukan monopoli. Kedudukan antara peminjam dengan yang meminjamkan itu jauh berbeda sehingga sangat memberatkan peminjam karena tidak jarang tingkat bunga sangat tinggi.

Guna menghindari keadaan yang menyedihkan di daerah pedesaan, maka pemerintah perlu campur tangan dan mendorong berdirinya koperasi-koperasi kredit atau koperasi simpan pinjam. Koperasi kredit di sini tidak saja memberi pinjaman uang, tetapi juga dapat membantu para anggotanya. Dikatakan bahwa kebijaksanaan moneter dengan mengadakan kredit selektif untuk mempengaruhi pola investasi dan produksi, maksudnya untuk membedakan antara biaya dan ketersediaan kredit ke sektor-sektor yang berbeda-beda. Misalnya dengan banyak sedikitnya kredit yang diberikan, tingkat bunga yang berbeda, lamanya pinjaman dan lain-lainnya. Bank Sentral dapat pula mengawasi bank-bank umum untuk mempengaruhi tipe-tipe investasi, misalnya dengan tingkat bunga diskonto yang berbeda-beda menurut tipe pinjaman yang bersangkutan. Kebijakan moneter dalam peranannya sebagai alat pembentukan kapital merupakan kebijaksanaan sekunder setelah kebijaksanaan fiskal. Dengan kebijaksanaan uang mudah (easy money policy) kredit dapat diperluas, tetapi kredit inipun tidak bisa digunakan kecuali bila harapan-harapan mendapat keuntungan cukup tinggi.

Dalam hal mengatasi inflasi, karena tiadanya pasar surat-surat berharga, maka pemerintah tidak dapat bergerak dalam jual beli surat-surat berharga, sedangkan ini merupakan sarana pokok untuk mengatasi inflasi.²⁷⁾

D.

1. PERUM PEGADAIAN SEBAGAI LEMBAGA KEUANGAN.

Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan sejak tahun 1969 melalui Pelita demi Pelita telah memberi corak kepada peran dan perkembangan Pegadaian sebagai sebuah Lembaga Keuangan.

Kebijaksanaan pembangunan yang mengupayakan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi telah mendorong berputarnya roda kegiatan usaha dan meningkatnya kebutuhan-kebutuhan dana. Salah satu hal penting yang dijadikan tekanan dalam kebijaksanaan pembangunan adalah aspek pemerataan, yakni dengan memberikan peluang dan kesempatan bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah untuk memenuhi kebutuhan pokok dan meningkatkan kemampuan berusaha.

Pemberian peluang dan kesempatan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, termasuk pengusaha golongan ekonomi lemah, antara lain diwujudkan dalam program-program penyediaan kredit, seperti kredit Bimas, Kredit Investasi Kecil dan Kredit CandaK Kulak, dan melalui peranan lembaga-lembaga perkreditan yang ada. Dalam hal

27). Irawan & M. Suparmoko, Ekonomi Pembangunan, BPFE, Yogyakarta, edisi 4, 1990, hal 317.

inilah Pegadaian sebagai sebuah lembaga perkreditan memegang peranannya.

Pegadaian menjadi sarana penting bagi pemerintah untuk membantu masyarakat dalam memberikan pinjaman atas dasar hukum gadai, menghindarkan mereka dari jeratan lintah darat dan praktek sejenisnya. Namun karena jumlah pinjaman yang relatif kecil dan kegiatan pemberian pinjaman terutama ditujukan kepada masyarakat berpenghasilan rendah, Pegadaian terasa kurang dikenal dan kurang diperhitungkan sebagai salah satu lembaga keuangan yang berperan dalam pembangunan ekonomi. Di samping itu ada kesan bahwa pinjaman yang diberikan Pegadaian adalah pinjaman-pinjaman yang selalu untuk tujuan dan kebutuhan konsumtif, kenyataannya tidaklah demikian. Sebab tidak sedikit kredit dari Pegadaian untuk kegiatan yang bersifat produktif.

Peranan Perum Pegadaian sendiri ditetapkan adalah membantu pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang perkreditan. Tugas Pegadaian antara lain tergambar sebagai berikut:

- Membina perekonomian rakyat kecil dengan menyalurkan kredit atas dasar hukum gadai kepada para petani, nelayan, pedagang kecil, industri kecil yang bersifat produktif. Juga kepada kaum buruh dan pegawai negeri yang berpenghasilan rendah untuk kegiatan yang bersifat produktif.
- Ikut serta mencegah adanya pemberian pinjaman yang tidak wajar, seperti ijon, pegadaian gelap, dan praktek riba lainnya.

- Di samping menyalurkan kredit, juga melakukan usaha-usaha lain yang bermanfaat bagi pemerintah dan masyarakat.

- Membina pola perkreditan supaya benar-benar terarah dan bermanfaat, terutama mengenai kredit yang bersifat produktif dan bila perlu memperluas daerah operasinya.

Di sini jelas terlihat bahwa di samping berperan sebagai pemberantas lintah darat, Pegadaian juga diarahkan untuk tujuan-tujuan yang produktif, sejalan dengan upaya pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan. Usaha-usaha berskala kecil dalam masyarakat seringkali memerlukan dana kecil dan berjangka pendek. Mereka itu antara lain :

- Para petani untuk penggarapan tanahnya, yaitu untuk pembelian alat-alat produksi, pupuk, obat pemberantas hama dan penyakit, bibit, ongkos kerja dan sebagainya.

- Para pengrajin untuk pembelian alat-alat, bahan baku dan upah kerja.

- Para pedagang untuk melengkapi barang-barang dagangannya.

- Pemborong-pemborong kecil untuk melaksanakan pekerjaan borongannya dan pembayaran upah kerja; dan

- Para nelayan untuk perbaikan alat-alat dan biaya operasi selama penangkapan ikan di laut.

Bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan para pengusaha kecil, sangat dibutuhkan adanya lembaga perkreditan yang mempunyai kantor yang tersebar di

berbagai tempat dan dapat memberikan pinjaman dengan cara-cara sederhana dan sesuai dengan tingkat kemampuan dan pengetahuan mereka, suatu hal yang telah dijalankan Pegadaian di dalam era pembangunan.

Jumlah kredit yang disalurkan Pegadaian terus meningkat dari tahun ke tahun. Selama Pelita IV, misalnya, terjadi kenaikan rata-rata 8,9% pertahun, yakni dari 256 milyar pada tahun anggaran 1984/1985, menjadi Rp. 359 milyar pada tahun anggaran 1988/1989.

Tabel 1
Jumlah Kredit yang Disalurkan Pegadaian
Tahun 1969/1970 s.d. Tahun 1992
(dalam Milyar Rupiah)

<i>Tahun</i>	<i>Jumlah Pinjaman</i>
1969/1970	4,2
1970/1971	7,1
1971/1972	10,1
1972/1973	12,1
1973/1974	17,6
1974/1975	25,1
1975/1976	32,9
1976/1977	40,3
1977/1978	48,9
1978/1979	66,2
1979/1980	93,6
1980/1981	120,4
1981/1982	160,0
1982/1983	185,1
1983/1984	226,6
1984/1985	255,7
1985/1986	272,7
1987	330,4
1988	356,6
1989	382,6
1990	433,1
1991	615,6
1992	346,3 *

* Angka s.d. bulan Juni 1992
Sumber: Kantor Pusat Perum Pegadaian

Nasabah yang dilayani jumlahnya juga meningkat cukup pesat, yakni dari 1.715.350 nasabah pada tahun 1984/1985, menjadi 2.255.427 nasabah pada tahun 1988/1989.²⁸⁾

Jumlah nasabah itu relatif masih kecil. Akan tetapi bila dilihat dari banyak dan beragamnya Lembaga Keuangan dan Lembaga Perkreditan yang juga menyalurkan kredit bagi masyarakat berpenghasilan rendah, maka peranan Pegadaian cukup besar. Tambahan pula walaupun termasuk dalam kelompok Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB), Pegadaian mempunyai keterbatasan dibandingkan dengan LKBB lain. Sekedar sebagai bahan perbandingan atas dasar gadai, maka Pegadaian bukan bertindak sepenuhnya sebagai Lembaga Keuangan yang utuh, namun sebagai LKBB yang hanya menyalurkan kredit. Pegadaian belum pernah menghimpun dana dengan jalan mengeluarkan surat-surat berharga. Selain itu dalam hal penyaluran dana, Pegadaian tidak pula memberikan kredit jangka menengah atau jangka panjang seperti LKBB lain. Sifat pemberian kredit oleh Pegadaian hanya untuk jangka pendek, yakni antara 3 sampai 6 bulan, dengan plafon kredit yang relatif kecil.

Namun dengan ciri-ciri khusus itulah sebenarnya Pegadaian telah berperan dalam pengembangan dan pembinaan perekonomian masyarakat. Pegadaian justeru menghadapi tantangan baru setelah mengalami perubahan status dari Perjan menjadi Perum pada bulan April 1990. Perum Pegadaian dapat lebih leluasa bergerak sebagaimana

28). Data jumlah nasabah di Kantor Pusat Perum Pegadaian Jakarta.

umumnya perusahaan (yang harus berusaha memperoleh keuntungan). Akan tetapi Perum Pegadaian harus tetap berjalan atas dasar misinya yang sudah ditanam sejak awal kelahirannya, yakni membantu masyarakat dari jeratan ijon, gadai gelap, riba dan praktek-praktek pinjaman yang merugikan.

2. USAHA PERKREDITAN LAIN SELAIN PERUM PEGADAIAN.

Salah satu wujud strategi pembangunan adalah pembentukan berbagai lembaga perkreditan yang tersebar sampai ke pelosok-pelosok pedesaan dan memperluas jangkauan lembaga kredit formal seperti Bank Rakyat Indonesia (BRI). Di samping itu disalurkan pula ragam jenis kredit baru seperti Bimas/Inmas.

Hal ini dilakukan karena salah satu kelemahan masyarakat yang harus segera diatasi adalah keterbatasan modal. Modal adalah faktor utama dalam mendukung peningkatan produksi dan taraf hidup masyarakat. Keterbatasan modal merupakan kendala bagi masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya.

Hampir di semua wilayah dan bahkan sampai ke pelosok pedesaan, terdapat banyak lembaga kredit informal yang leluasa beroperasi, misalnya rentenir, pengijon atau pelepas uang lainnya. Dengan jaminan harta benda - atau bahkan ada yang cukup dengan kepercayaan saja - masyarakat yang membutuhkan dana seketika dapat dengan mudah memperolehnya dari para kreditur perorangan itu. Bahkan karena mudahnya, tidak jarang lembaga kredit

informal ini bersedia mengantarkan dananya ke rumah-rumah mereka yang membutuhkan.²⁹⁾

Persyaratan yang dituntut oleh para pengijon atau rentenir pada umumnya memang mudah. Pelayanan relatif cepat dan uang pinjaman bisa segera diterima tanpa prosedur berbelit. Akan tetapi yang sering kurang diperhitungkan adalah suku bunga yang dikenakan biasanya sangat tinggi. Selain itu keterlambatan membayar cicilan atau hutang pokok sering harus ditebus dengan penyitaan barang jaminan yang digunakan, tidak peduli nilai barang itu jauh lebih tinggi dari nilai hutang dan bunganya. Dalam konteks permasalahan seperti inilah, kehadiran berbagai lembaga perkreditan rakyat yang dikelola oleh pemerintah diharapkan dapat menjadi salah satu cara untuk mengatasi kesulitan dana bagi masyarakat.

Di samping itu kehadiran lembaga perkreditan rakyat ini diharapkan dapat menjadi lembaga tandingan untuk mengeliminir peran para pelepas uang atau pengijon dengan bunga yang sangat mencekik leher. Persoalannya adalah, apakah berbagai lembaga perkreditan rakyat yang dikelola oleh pemerintah itu sudah berhasil mewujudkan misi dan komitmennya?

Penelitian P3PK Universitas Gajah Mada tentang Kredit Pedesaan di Indonesia menunjukkan bahwa ternyata

29). Daru Priyambodo & Bagong Suyanto, Pemanfaatan dan Pelayanan Kredit Usaha Kecil, Penelitian di Tiga Kecamatan Provinsi Jawa Timur, Prisma, Nomor 11, 1991, Jakarta, LP3ES, hal.36.

hasil kerja lembaga kredit formal di daerah pedesaan dengan berbagai jenis pinjaman yang ditawarkan, belum mencapai sasaran yang diharapkan.³⁰⁾ Prosedur yang berbelit-belit, persyaratan administrasi yang menjengkelkan, jaminan kekayaan yang harus tersedia, serta lokasi kredit yang jauh dari tempat tinggal warga, adalah kendala untuk memanfaatkan lembaga itu secara optimal.

Dari segi suku bunga yang diterapkan, lembaga kredit rakyat yang resmi ini jauh lebih murah, tetapi akibat adanya faktor pembatas itu, bunga murah yang ditawarkan tak mampu menjadi perangsang untuk meminjam ke lembaga kredit resmi tersebut. Bahkan jika diperhitungkan dari segi waktu, tenaga serta ongkos yang harus dikeluarkan jika meminjam ke lembaga kredit formal, tingkat bunga yang dikenakan rentenir akhirnya lebih rendah. Apalagi dengan adanya persyaratan agunan atau jaminan yang diminta masyarakat seringkali dianggap makin memberatkan. Adanya keterbatasan penyediaan dana murah dan kurang dekatnya dana tersebut dengan masyarakat, mengakibatkan banyak warga masyarakat yang membutuhkan dana seketika/

30). Mubiyarto & Edi Suandi Hamid (Penyunting), Kredit Pedesaan di Indonesia, Yogyakarta, BPFE, 1986, hal.143.

sementara, terjerat oleh kreditur informal, yang biasanya mengenakan bunga sangat tinggi atas pinjamannya.³¹⁾

Pertanyaan lalu muncul, mengapa kredit/pinjaman dari para pelepas uang/rentenir ini masih saja diminati oleh masyarakat dan bahkan untuk beberapa daerah lebih atraktif dalam operasionalnya ? Hal ini disebabkan bukan semata-mata karena prosedur administrasi yang berbelit-belit dari lembaga finansial formal, tetapi terletak pada persoalan budaya ekonomi masyarakat. Perilaku ekonomi rentenir berkaitan dengan budaya lokal.

Dalam praktek mereka selalu membangun citra diri lewat penguatan kapital budaya (cultural capital), seperti menolong nasabah yang susah, bersifat dermawan, menyumbang aktivitas keagamaan, bahkan ada yang naik haji.³²⁾ Semakin tinggi kapital budaya yang dimiliki oleh rentenir, maka citranya semakin baik, sehingga praktek-prakteknya tidak banyak terusik oleh citra buruk warisan tradisi. Biaya-biaya sosial untuk peningkatan kapital budaya dihitung secara rasional sebagai biaya ekonomi dalam menopang prakteknya. Semakin tinggi kapital budaya yang dimiliki oleh rentenir, berkorelasi positif dengan kapital ekonomi atau luas skala usahanya. Akibatnya

31). Subardjo Darmojuwono & Pangestu Subagyo, Badan Kredit Kecamatan di Jawa Tengah, dalam Mubiyarto & Edy Suandi Hamid, Kredit Pedesaan di Indonesia, Yogyakarta, BPFE, 1986, hal. 17.

32). Heru Nugroho, Praktek Rentenir dan Ekspansi Pasar, dalam Kompas, Nomor 013 Tahun ke 32, 10 Juli 1996, hal. 4.

paket-paket kredit seperti mingguan, dua mingguan, bulanan, dua bulanan, dan setahunan yang ditawarkan para pelepas uang sangat laris.

Secara umum, berdasarkan tipologi di berbagai negara berkembang, institusi finansial informal meliputi beberapa bentuk sebagai berikut:³³⁾

Pertama, Pelepas Uang (Moneylenders). Profesi ini terkenal dengan sebutan rentenir, yaitu individu yang memberikan pinjaman kredit berjangka pendek, tidak menggunakan jaminan yang pasti, bunga relatif tinggi dan selalu berupaya melanggengkan hubungan kredit dengan nasabahnya. Profesi ini sebagian besar beroperasi di pasar-pasar atau juga berkunjung dari rumah ke rumah.

Kedua, Pedagang (Merchants). Di Indonesia, pekerjaan ini terkenal dengan sebutan *Mindrink*, yakni pedagang selain menjajakan dagangannya secara berkeliling, juga memberikan fasilitas kredit, baik berupa barang maupun uang dan nasabah mengangsurnya dalam waktu pendek.

Ketiga, Pegadaian (Pawnbrokers). merupakan lembaga pegadaian informal yang tidak dikelola secara formal berdasarkan aturan, tetapi dikelola oleh individu sebagai pemilik usaha tersebut dan beroperasi sebagai organisasi

33. Dale W Adams, Taking a Fresh Look at Informal Financial, dalam Economic and Sociology, July, 17, 1989, Agriculture Finance Program, Departement of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University, hal.2-3. dan dikutip dalam Khudaifah Dimyati, Profil Institusi Pelepas Uang Dalam Masyarakat Pedesaan, Makalah Seminar Intern S2, Jurusan Hukum Ekonomi & Teknologi, Undip, 1995.

tidak resmi. Orang yang membutuhkan kredit harus menyerahkan barang sebagai jaminannya. Pemegang gadai memiliki informasi harga barang-barang secara aktual sehingga mampu menaksir setiap agunan yang diserahkan kepadanya.

Keempat, Perantara (Loan Brokers), Makelar Kredit adalah individu yang memberikan informasi dan sekaligus menolong orang yang memberikan kredit dengan memperoleh imbalan dari nasabahnya. Profesi seperti ini banyak beroperasi di depan kantor Perum Pegadaian dengan cara duduk-duduk sambil menawarkan jasanya kepada nasabah yang akan datang. Selain itu juga makelar kredit yang beroperasi secara personal di lingkungan masyarakat.

Kelima, Pemilik Tanah Pertanian (Landlords), merupakan profesi pemberi kredit kepada pekerja pertanian atau petani kecil dengan cara memberikan kredit yang kemudian dibayar dengan tenaga atau hasil panen. Di Indonesia, sistem kredit seperti ini berkembang dengan nama sistem ijon.

Keenam, Pinjamam Antar Kerabat (Friends and Relatives), merupakan sistem pinjam meminjam uang diantara sesama kerabat tanpa bunga dengan mendasarkan pada rasa saling percaya. Harapan orang yang meminjamkan uang kepada temannya adalah apabila kelak ia membutuhkan pinjaman uang, orang yang dipinjami tersebut akan ganti menolongnya.

Ketujuh, Penjaga Uang (Money Guards), merupakan orang yang pekerjaannya menyimpan uang orang lain dengan cara memberikan jaminan keyakinan bahwa hutangnya

akan selamat. Kadang penjaga uang memberikan bunga kepada orang yang menitipkan uang, tetapi pemberian bunga sifatnya sukarela. Di pedesaan Jawa, profesi ini berkembang menjadi sistem deposit kredit. Orang yang sudah menabung pada seorang penjaga uang diperbolehkan mengambil tabungannya kembali, sekaligus diperbolehkan mengambil kredit sebesar uang yang telah ditabungnya.

Kedelapan, Nonrotating Saving and Credit. Institusi ini merupakan kelompok swadaya masyarakat. Kelompok tersebut berdiri secara spontan untuk memenuhi kebutuhan kredit bagi anggotanya dan juga memberikan fasilitas deposit. Namun demikian tidak ada rotasi yang pasti kapan harus menabung dan kapan harus mengambil kredit. Kelompok ini dikelola secara sukarela oleh warga masyarakat yang berkepentingan.

Kesembilan, Kelompok Simpan Pinjam (Rotating Saving and Credit Association). Kelompok ini sama seperti kelompok-kelompok sebelumnya, tetapi berbeda dalam hal rotasi menabung dan pengambilan kredit yang dilaksanakan dengan jangka waktu tertentu. Selain itu, berapa besarnya yuran menabung sudah ditentukan sebelumnya. Kelompok ini merupakan lembaga swadaya masyarakat.

Kesepuluh, Saving and Credit Co-cooperative atau Koperasi Simpan Pinjam. Merupakan koperasi yang memberikan fasilitas deposit dan kredit kepada anggotanya, tetapi dalam prakteknya lebih bersifat sebagai pelepas uang. Warga masyarakat sekitarnya menamakannya bank plecit dan pemerintah menyebutnya bank gelap.

Koperasi ini mempekerjakan beberapa pekerja lapangan yang berfungsi sebagai pencari nasabah baru atau sekaligus menagih dan menawarkan kredit bagi nasabah lama. Bunga yang ditarik relatif tinggi, yakni 20% untuk setiap paket kredit tanpa menggunakan agunan.

E. PERBANDINGAN USAHA PERUM PEGADAIAN DENGAN USAHA PERBANKAN

1. Sifat Usaha dan Tujuan Perum Pegadaian.

Sebagaimana ditetapkan dalam pasal 5 PP No. 10 Tahun 1990 Tentang pengalihan bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, maka sifat usaha dari Perum Pegadaian adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Sedangkan tujuan pendirian Perum Pegadaian adalah :

- a. Turut melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya melalui penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai.
- b. Pencegahan praktek ijon, pegadaian gelap, riba dan pinjaman tidak wajar lainnya.

Adapun perolehan dana untuk investasi Perum Pegadaian dapat berasal dari :

- a. Dana intern perusahaan;
- b. Penyertaan negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. Pinjaman dari dalam dan/atau luar negeri;

d. Sumber-sumber lainnya yang sah, antara lain memperoleh dan menggunakan dana untuk pengembangan usaha melalui pengeluaran obligasi atau alat-alat yang sah lainnya. (pasal 8 jo. pasal 9 PP No. 10/1990).

Dengan demikian tugas dari Perum Pegadaian adalah menyalurkan kredit untuk memenuhi kebutuhan masyarakat namun tidak dapat menghimpun dana secara langsung dari masyarakat dalam bentuk simpanan seperti halnya perbankan.

2. Fungsi, Azas, Tujuan dan Usaha Bank.

Sesuai dengan Undang-undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, yang dimaksud dengan bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak (pasal 1 angka 1). Dengan demikian fungsi utama dari perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat (pasal 3). Mengingat bank bekerja dengan dana masyarakat, perbankan Indonesia dalam melaksanakan usahanya berazaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian (pasal 2). Adapun tujuan perbankan Indonesia adalah menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.

Menurut jenisnya, bank terdiri dari Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Sesuai dengan jenisnya, maka usaha bank dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu usaha

yang dilaksanakan oleh bank umum dan usaha yang dilakukan oleh bank perkreditan rakyat.

Dalam pasal 6 Undang-undang No. 7/1992 Tentang Perbankan, ditetapkan bahwa usaha bank umum meliputi antara lain:

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.
- b. Memberikan kredit;
- c. Memberikan surat pengakuan hutang;
- d. Membeli, menjual atau menjamin atas resiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya: surat wesel, surat pengakuan hutang, kertas perbendaharaan negara, surat jaminan perintah, Sertifikat Bank Indonesia, obligasi, surat dagang berjangka waktu sampai dengan satu tahun dan instrumen surat berharga lainnya yang berjangka waktu sampai dengan satu tahun.
- e. Memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah
- f. Menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain.
- g. Menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga.
- h. Menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga.

- i. Melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan surat kontrak.
- j. Melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lainnya dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek.
- k. Membeli melalui pelelangan agunan baik semua maupun sebagian dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.
- l. Melakukan kegiatan anjak piutang, usaha kartu kredit dan kegiatan wali amanat.
- m. Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil.
- n. Melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang No. 7/1992 serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain melakukan kegiatan usaha tersebut di atas, menurut pasal 7, bank umum dapat pula melakukan usaha :

- a. Melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- b. Melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank atau perusahaan lain di bidang keuangan dengan memenuhi ketentuan Bank Indonesia.
- c. Melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi kegagalan kredit, dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia.

- d. Bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dana pensiun yang berlaku.

Dalam hubungan ini ketentuan dalam pasal 10 UU No. 7/1992 dengan tegas menetapkan bahwa bank umum dilarang:

- a. Melakukan penyertaan modal, kecuali sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf b dan huruf c.
- b. Melakukan usaha perasuransian.
- c. Melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dan pasal 7.

Adapun usaha bank perkreditan rakyat secara limitatif ditetapkan dalam pasal 13, yaitu meliputi :

- a. Menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.
- b. Memberikan kredit.
- c. Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah.
- d. Menempatkan dananya dalam bentuk sertifikat deposito, deposito berjangka, sertifikat deposito dan/atau tabungan pada bank lain.

3. Perbandingan Penyaluran Kredit Oleh Perum Pegadaian dan Perbankan

- a. Pengertian dan Unsur-unsur Kredit.

Istilah kredit berasal dari bahasa Yunani "*credere*" yang berarti kepercayaan atau dalam bahasa Latin

"*creditum*" yang berarti kepercayaan atau kebenaran.³⁴⁾ oleh sebab itu istilah kredit tidak dapat dilepaskan dan selalu melekat pada istilah kepercayaan.

Dengan demikian apabila seseorang memperoleh kredit, berarti si pemberi kredit (kreditur) percaya bahwa dimasa yang akan datang, si penerima kredit (debitur) akan memenuhi segala sesuatu yang telah diterimanya, sesuai dengan perjanjian yang telah dibuat diantara kedua belah pihak. Selanjutnya terjadilah persetujuan pinjam meminjam diantara kedua belah pihak. Dalam persetujuan pinjam meminjam dimaksud, kreditur memberikan prestasi kepada debitur berupa pinjaman uang, dan debitur berjanji akan mengembalikan pinjaman pokok beserta bunganya pada saat tertentu di waktu yang akan datang.

Secara teoritis, pengertian kredit adalah penyaluran uang, barang atau jasa dengan janji pembayaran dikemudian hari.³⁵⁾ Oleh karena itu kreditur senantiasa menaruh perhatian khusus kepada ketepatan janji untuk membayar dari debitur dikemudian hari. Atau dengan kata lain kreditur menaruh kepercayaan bahwa kelak dikemudian hari, debitur bukan saja mampu membayar kembali akan tetapi

34).Dana F. Kellerman, The New Grolier Webster International Dictionary, Grolier Inc. New York, 1971, hal 237, dalam Sundari Arie, Aspek Yuridis Dalam Perluasan Usaha Perum Pegadaian, Makalah seminar Tentang Kendala-Kendala Yuridik Pengembangan Perum Pegadaian Dalam Menunjang Pembangunan Ekonomi Nasional, Malang, 1994, hal.13.

35).Sundari Arie, Ibid, hal.14.

yang bersangkutan juga mempunyai kemauan untuk membayar kembali sesuai dengan kesepakatan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya. Unsur adanya kemauan (willingness) dan kemampuan (ability) serta kepercayaan (trust) merupakan unsur paling penting yang melahirkan adanya lembaga kredit ini.

Dalam situasi yang ditandai oleh perkembangan perekonomian dan pembangunan yang cukup pesat dewasa ini, kredit merupakan salah satu faktor pendorong untuk kelancaran dan peningkatan di berbagai sektor kegiatan ekonomi, seperti sektor pertanian, perdagangan, perindustrian, pertambangan dan jasa-jasa, serta sektor lainnya; baik untuk keperluan modal kerja, investasi maupun untuk keperluan konsumtif dalam rangka meningkatkan taraf hidup manusia.

Dari beberapa pengertian kredit nampak bahwa pengertian kredit tidak terbatas kepada pinjam meminjam uang belaka, namun juga barang dan jasa sebagaimana banyak kita jumpai dewasa ini dalam kehidupan sehari-hari terutama yang berkaitan dengan dunia usaha.

Terlepas dari beberapa pengertian tersebut di atas, untuk kepastian hukumnya, penulis cenderung mempergunakan pengertian kredit sebagaimana ditetapkan oleh Undang-undang No. 7 Tahun 1992 (pasal 1 angka 12) yang menyatakan bahwa kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan

jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan.

Dari uraian mengenai pengertian kredit, maka dalam proses persetujuan pinjam meminjam tersebut terdapat beberapa unsur sebagai berikut:

1. Pihak yang terlibat.

Pihak yang terlibat dalam suatu pemberian kredit adalah pemberi kredit dan penerima kredit.

2. Persetujuan pinjam meminjam.

Persetujuan pinjam meminjam antara pemberi kredit dan penerima kredit diwujudkan dalam perjanjian kredit diantara kedua belah pihak dimaksud.

3. Kepercayaan.

Kepercayaan yaitu keyakinan bahwa apa yang diberikan oleh pemberi kredit akan benar-benar diterima kembali dimasa yang akan datang, dan kepercayaan dari si penerima kredit akan berbagai kegunaan yang dapat diperoleh dari persetujuan pinjam meminjam tersebut.

4. Waktu.

Bahwa dalam suatu persetujuan pinjam meminjam terkandung unsur perbedaan waktu atau jarak antara saat pemberian kredit dengan saat pengembaliannya yang kemungkinan menyebabkan timbulnya perbedaan nilai uang dimasa yang akan datang, sehingga dirasakan perlunya ditetapkan bunga dalam setiap pemberian kredit.

5. Tingkat risiko.

Pemberian kredit adalah suatu hal yang mengandung risiko karena ketidak pastian dimasa yang akan datang. Bagi pemberi kredit risiko tersebut antara lain

terjadinya kredit macet, menurunnya nilai uang (karena inflasi) serta terjadinya perubahan kebijaksanaan pemerintah. Sedang bagi penerima kredit risiko tersebut antara lain adalah berupa beban bunga tetap yang harus dibayar (karena gagal dalam penggunaannya misalnya yang disebabkan bencana alam atau kepailitan) serta meningkatnya nilai uang (karena deflasi). Guna menghindari risiko, maka sebelum kredit diberikan harus dilakukan penilaian secara cermat dan dilindungi dengan suatu jaminan kredit sebagai benteng terakhir pengamanan kredit. Penilaian didasarkan atas bonafiditas calon penerima kredit, sehingga dapat ditentukan sampai sejauh mana calon penerima dapat dipercaya oleh bank.

6. Prestasi.

Bagi suatu bank (kreditur), apa yang dipinjamkannya (uang) adalah suatu prestasi, sedangkan kontra prestasinya adalah pembayaran kredit oleh nasabah (debitur).

7. Bunga.

Suatu hal yang membedakan pemberian kredit dengan pinjam meminjam uang adalah adanya unsur bunga yang ditegaskan dalam perjanjian kredit antara kedua belah pihak.

b. Pemberian Kredit oleh Perbankan

Fungsi utama perbankan adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Pada umumnya penyaluran dana masyarakat oleh perbankan terutama dilakukan dalam

kegiatan pemberian kredit, hal tersebut tercermin dalam aktiva neraca bank yaitu komponen kredit merupakan komponen terbesar dalam aktiva neraca, dan bunga kredit merupakan earning asset yang sangat menentukan eksistensi suatu bank.

Penyaluran kredit oleh perbankan dan lembaga lain antara lain Perum Pegadaian diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mengendalikan kestabilan moneter, meningkatkan pendapatan nasional serta menciptakan lapangan usaha dan pemerataan pendapatan.

Dalam pada itu disadari bahwa masyarakat Indonesia yang membutuhkan kredit, baik kredit investasi, kredit modal kerja maupun kredit konsumsi adalah seluruh lapisan masyarakat, dari lapisan masyarakat pengusaha yang relatif termasuk golongan ekonomi kuat sampai dengan lapisan masyarakat pedesaan yang relatif termasuk golongan ekonomi lemah.

Pemberian kredit pada umumnya adalah kegiatan utama bank, sehingga merupakan unsur terbesar dari aktiva bank yang bersangkutan dan earning asset/penghasilan yang utama dari suatu bank, sehingga di satu sisi pemberian kredit yang berhasil dapat meningkatkan pendapatan/laba bagi suatu bank, namun di sisi lain, sering menjadi penyebab utama bagi kemunduran bahkan kehancuran suatu bank. Oleh sebab itu, upaya untuk memperkecil risiko kerugian karena tidak dilunasinya kredit oleh debitur, perlu mendapatkan perhatian khusus.

Sebagai salah satu langkah pencegahan terjadinya kredit macet tersebut, maka sesuai ketentuan pasal 8 jo.

pasal 15 Undang-undang No. 7/1992 Tentang Perbankan, diatur bahwa dalam memberikan kredit, Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat wajib mempunyai keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang telah diperjanjikan.

Untuk memperoleh keyakinan tersebut, bank perlu melakukan penelitian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan dan prospek usaha debitur. Apabila berdasarkan unsur-unsur lain telah diperoleh keyakinan atas kemampuan debitur dalam menmgembalikan hutangnya, agunan dapat hanya berupa barang, proyek, hak tagih yang dibiayai dengan kredit yang bersangkutan. Dalam ketentuan ini ditegaskan bahwa bank tidak wajib meminta agunan berupa barang yang tidak berkaitan langsung dengan obyek yang dibiayai, yang lazim dikenal dengan agunan tambahan. Dengan demikian menurut ketentuan dalam pasal 8 jo. pasal 15 Undang-undang No. 7/1992, hal tersebut sepenuhnya diserahkan kepada kebijaksanaan masing-masing bank.

Sekalipun agunan bukan merupakan suatu hal yang pokok dalam pemberian kredit, dalam praktek pada umumnya bank mensyaratkan adanya agunan dari debitur untuk menjamin dipenuhinya kewajiban debitur bank sekaligus kembalinya dana yang ditanamkan oleh masyarakat pada bank, apabila debitur tidak dapat melakukan pembayaran hutangnya.

Mengingat pemberian kredit bersumber dari dana masyarakat yang disimpan pada bank, maka penyalurannya harus didasarkan pada keyakinan bank atas kemampuan dan

kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya, dan dilakukan sesuai dengan prinsip kehati-hatian, serta ditempuh dengan cara-cara yang tidak merugikan kepentingan bank dan nasabah (vide pasal 6 huruf b, pasal 8, pasal 29 ayat 3 dan 4 UU No. 7/1992 tentang Perbankan).

Apabila terdapat penyimpangan dalam pemberian kredit, maka dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana ditetapkan dalam pasal 49 UU. No. 7/1992. Lebih lanjut untuk kepentingan perkembangan perbankan yang sehat, Bank Indonesia dapat mengenakan sanksi administratif kepada bank atau pihak terafiliasi berdasarkan pasal 52 dan 53 UU No. 7/1992.

Jika penyimpangan tersebut di atas menyangkut keuangan negara, perbuatan tersebut dapat diancam dengan ketentuan dalam UU No. 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Untuk memungkinkan penyidikan terhadap penyimpangan yang diduga terdapat indikasi kriminal (pidana) dalam pemberian kredit dimaksud, dapat ditempuh mekanisme sebagaimana ditetapkan dalam pasal 42 UU No. 7/1992 yaitu polisi (melalui Kapolri), jaksa (melalui Jaksa Agung) atau hakim (melalui Ketua Mahkamah Agung) dapat meminta izin kepada Menteri Keuangan untuk memperoleh keterangan dari bank tentang keadaan keuangan tersangka/terdakwa pada bank yang pada hakekatnya adalah segala sesuatu yang wajib dirahasiakan oleh bank (pasal 40 UU No. 7/1992).

Dalam upaya memperkecil terjadinya kredit macet, di bidang perbankan khususnya yang berkaitan dengan

pembinaan dan pengawasan bank, Bank Indonesia telah menetapkan beberapa kebijaksanaan perbankan. Kebijaksanaan ini dimulai dari tahap pendirian bank, dimana disyaratkan bahwa yang dapat mendirikan dan menjadi pengurus bank adalah orang yang memiliki akhlak dan moral yang baik, dengan maksud untuk mencegah kegagalan kredit yang disebabkan oleh faktor manusia yang terdapat pada bank itu sendiri.

Selanjutnya dalam upaya penyelamatan kredit, UU No. 7/1992 juga memberikan jalan keluar, berupa penataan kembali kredit yang telah diberikan dengan cara melakukan konversi atas seluruh atau sebagian dari kredit dimaksud menjadi modal bank untuk sementara waktu (pasal 7 huruf c UU No. 7/1992). Hal tersebut lebih lanjut diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia No. 25/1/BPPP tanggal 17 Nopember 1992 perihal Penyertaan Modal dan Pemilikan Saham oleh Bank, yang membatasi penyertaan modal dimaksud selama-lamanya 5 tahun atau kurang dari 5 tahun bagi perusahaan yang telah memperoleh laba. Apabila telah melampaui batas waktu 5 tahun, namun perusahaan tersebut belum memperoleh laba, bank wajib menghapusbukkan penyertaan modal dimaksud.

Untuk mencegah terjadinya konsentrasi kredit pada satu kelompok debitur dan mendorong deversifikasi risiko kredit serta sekaligus meningkatkan pemerataan kredit, ditetapkan ketentuan tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) yang menetapkan batas maksimum pemberian kredit, pemberian jaminan, penempatan investasi surat berharga, atau hal lain yang serupa, yang dapat

dilakukan oleh bank kepada peminjam atau sekelompok peminjam yang terkait termasuk kepada perusahaan-perusahaan dalam kelompok yang sama dengan bank yang bersangkutan (pasal 11 UU No. 7/1992). Ketentuan tersebut menetapkan bahwa pemberian kredit atau fasilitas lainnya tidak boleh melebihi 30% dari modal bank, sedangkan fasilitas bagi pihak-pihak tertentu sebagaimana ditetapkan dalam ayat (3) nya dibatasi sebesar 10% dari modal bank. Ketentuan mengenai BMPK dimaksud telah disempurnakan dengan kebijaksanaan yang dikeluarkan pada tanggal 29 Mei 1993 yang mulai berlaku sejak akhir Maret 1994, yang menetapkan bahwa BMPK baik untuk individual maupun untuk kelompok adalah sebesar 20% dari modal dan 10% untuk pinjaman pihak yang terkait dengan bank (orang dalam).

Ketentuan lain yang ditetapkan sebagai upaya untuk mengurangi risiko kegagalan kredit adalah ketentuan yang mewajibkan bank untuk menyampaikan laporan kegiatannya secara mingguan maupun bulanan secara benar, dengan maksud agar Bank Indonesia dapat segera mengetahui secara dini permasalahan yang timbul dan dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengatasinya.

Untuk selanjutnya keseluruhan kebijaksanaan dimaksud dilengkapi dengan sistem pengawasan efektif melalui sistem informasi kredit (SIK) yang diharapkan dapat mencakup sistem informasi atas debitur perbankan yang tepat waktu, sehingga penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan dapat segera dipantau. Untuk itu konsep sistem informasi kredit yang semula berorientasi kepada

penghindaran kredit rangkap dan jaminan rangkap diarahkan menjadi sistem informasi kredit yang memenuhi kebutuhan perbankan dan juga memenuhi pengawasan kredit oleh Bank Indonesia. Sistem ini dilengkapi dengan daftar kredit macet yang dimaksudkan untuk memudahkan bank dalam memantau pemberian kredit kepada nasabah perbankan.

c. Perbandingan Pendekatan (Approach) Dalam Pemberian Kredit Oleh Perum Pegadaian dan Perbankan

1. Pemberian Kredit oleh Perum Pegadaian

Pendekatan yang dipakai dalam pemberian kredit oleh Perum Pegadaian semata-mata hanyalah pendekatan jaminan/agunan (collateral approach). Pada dasarnya pendekatan ini bertitik tolak pada suatu pemikiran bahwa kredit akan diberikan apabila calon debitur mempunyai jaminan/agunan yang memadai baik ditinjau dari nilai ekonomis yaitu nilainya memadai maupun dari segi yuridis yaitu diikat secara sempurna dengan lembaga pengikatan jaminan yang sempurna dan memberikan hak yang preferen kepada kreditur gadai. Dalam praktek agunan yang diserahkan oleh debitur untuk Perum Pegadaian dalam pemberian kredit yang pada umumnya untuk tujuan konsumtif nilainya selalu lebih tinggi dari jumlah kredit yang diterima. Dengan demikian kredit yang diberikan oleh Perum Pegadaian relatif lebih aman dibandingkan dengan kredit yang diberikan oleh perbankan, sepanjang nilai ekonomis dari agunan yang diberikan telah dinilai secara tepat oleh pejabat yang berwenang.

2. Pemberian Kredit oleh Perbankan

UU No. 7 tahun 1992 memberikan kewenangan kepada masing-masing bank untuk menetapkan kebijaksanaan dalam menetapkan pendekatan yang dipergunakan dalam pemberian kreditnya.

Dalam praktek, di samping pendekatan agunan (collateral basis), perbankan juga mempergunakan beberapa pendekatan antara lain kemampuan membayar (repayment approach) dan kelayakan usaha/proyek (feasibility approach).

Mengingat pada umumnya pemberian kredit perbankan dimaksudkan untuk kegiatan usaha sebagaimana ditetapkan dalam penjelasan pasal 8 jo. pasal 15 UU No. 7/1992, pendekatan atas dasar kelayakan usaha debitur (feasibility approach) berarti pejabat bank harus mampu menilai sampai sejauh mana proyek usaha calon debitur dapat melunasi semua kewajibannya dengan sumber-sumber dana yang dapat dihimpun oleh usaha yang akan dilakukannya. Suatu proyek akan mampu menghasilkan dana dan laba untuk pelunasan kreditnya apabila proyek tersebut cukup layak (feasible). Untuk mengetahui apakah suatu proyek layak untuk dibiayai perlu disusun suatu feasibility study atas semua faktor-faktor yang menunjang keberhasilan suatu proyek secara ekonomis. Faktor-faktor tersebut antara lain faktor pemasaran, keuangan, teknis, tenaga kerja, manajemen, bahan baku/pembantu, sosial, politis, ekonomis dan lain-lain yang saling menunjang satu sama lain.

Adapun yang dimaksudkan dengan pendekatan atas kemampuan pembayaran (repayment approach) adalah bank melakukan penilaian kemampuan pelunasan yang tidak terbatas pada sumber dana yang diciptakan oleh kegiatan usaha nasabah, melainkan sumber dana untuk pelunasan kredit juga diambil dari sumber dana pihak ketiga misalnya dalam bentuk corporate guarantee, surat berharga, cessie piutang, atau dari liquidasi barang-barang jaminan yang diserahkan oleh nasabah. Di samping itu dalam pendekatan ini juga dinilai kemampuan pembayaran yang didasarkan pada perkiraan cash flow serta memperbandingkan sources and uses of funds dari calon debitur yang bersangkutan apabila yang bersangkutan mempunyai administrasi yang cukup baik dan dapat dipercaya.

Dengan demikian pendekatan ini lebih lengkap dari pendekatan collateral, karena memadukan antara sumber dana debitur sendiri, sumber dana pihak ketiga serta perkiraan sumber dana berdasarkan catatan keuangan debitur.³⁶⁾

F. KEDUDUKAN BARANG JAMINAN DI PERUM PEGADAIAN

Bentuk perjanjian gadai adalah tertulis yang sudah dibakukan (standard) dalam bentuk formulir untuk mempercepat dan mempermudah prosedur isi daripada

36). Sundari Arie, Ibid, hal.27.

perjanjian hutang piutang yang terdapat dalam surat gadai (surat bukti hutang).

Di dalam surat gadai itu tercantum identitas para pihak, identitas barang jaminan, taksiran, uang pinjaman, keterangan barang jaminan, tarif bunga dan tanda lain yang disyaratkan yang merupakan bagian penutup dari suatu surat perjanjian yang menjadi syarat syahnya.

Pada perjanjian peminjaman uang yang merupakan perjanjian pokok, kreditur biasanya meminta supaya benda tertentu dijadikan tanggungan atau jaminan, dan apabila orang yang berhutang tidak menepati janjinya, kreditur dapat melaksanakan haknya terhadap debitur yaitu dengan cara mengadakan perjanjian tambahan, dimana perjanjian tambahan ini dapat berupa gadai atau fiducia.

Gadai dan fiducia merupakan jaminan umum terhadap suatu perjanjian perhutangan pada umumnya, dimana penerima pinjaman dapat memperoleh pelunasan hutangnya dengan cara menyerahkan atau menentukan barang yang dijadikan jaminan.

Setelah berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1990 yang mengubah status pegadaian dari perusahaan jawatan menjadi perusahaan umum, diharapkan pegadaian lebih memasyarakat yaitu dengan bertambahnya nasabah baru yang tidak hanya golongan masyarakat lapisan bawah, tetapi juga masyarakat golongan menengah ke atas.

Konsekuensinya adalah bahwa perum pegadaian harus dapat mengatasi banyaknya permintaan kredit yang masuk. Masalah ini tentu sangat beragam, tergantung dari kedudukan nasabah dan jenis barang jaminan yang tersedia,

sehingga yang perlu diperhatikan adalah peningkatan kualitas pelayanan kepada nasabah, seperti misalnya, optimalisasi taksiran. Hal ini berarti memberikan penghargaan terhadap barang milik nasabah sesuai dengan harga pasaran.

Taksiran terhadap barang jaminan dimaksudkan supaya tidak terjadi pinjaman macet sehingga barang jaminan tidak dapat ditebus, lalu dilelang dan hasil penjualan lelang tersebut belum tentu menguntungkan perum pegadaian.

Demikian pula dalam hal lelang, walaupun sudah ada pemberitahuan, pemanggilan dan pengumuman di papan pengumuman, tetapi dalam hal pemberitahuan, pegadaian hanya memberitahukan kepada pemilik barang jaminan yang nilainya tinggi saja, sedangkan yang nilainya kecil cukup dengan pemberitahuan melalui papan pengumuman, siaran radio, dan dalam SBK.

Adanya diskriminasi ini akan berakibat terhadap status/kedudukan barang jaminan yang nilainya kecil itu. Dengan tidak diberitahukannya lelang dan semata-mata hanya bersandarkan pada pengumuman, dapat terjadi nasabah tidak mengetahui adanya lelang, karena tempat tinggalnya jauh. Sehingga tidak jarang pemilik barang jaminan tidak sempat hadir pada saat eksekusi dilaksanakan, dan bahkan tidak jarang pula nasabah tidak mengambil kelebihan harga lelang barang jaminannya.

Selain itu mengenai kepemilikan barang jaminan, maka siapa saja yang membawa barang jaminan ke pegadaian, dianggap sebagai pemiliknya tanpa harus menuntut bukti

kepemilikan. Demikian juga pegadaian tidak mempersoalkan apakah pembawa barang jaminan itu dewasa atau tidak, asalkan secara fisik diyakini dan tidak ada kecurigaan bahwa barang tersebut berasal dari kejahatan. Ketentuan ini di satu sisi memang menguntungkan pegadaian karena tidak terlalu mengikat. Tetapi di lain pihak pegadaian akan mendapat masalah apabila pembawa barang jaminan itu bukan pemilik sebenarnya atau bahkan barang jaminan tersebut merupakan barang bermasalah. Sehingga berakibat terjadinya benturan kepemilikan.

Mengenai barang yang digadaikan itu dapat dilihat dari dua aspek yaitu:

1. jenis barang yang dijaminkan.
2. pengelolaan barang jaminan oleh perum pegadaian.

1. Jenis barang yang dijaminkan.

Semua barang bergerak dapat dijadikan sebagai jaminan di Perum Pegadaian, baik barang bergerak bertubuh (lichamelijke zaken) maupun barang tak bertubuh (on lichamelijke zaken).

Salah satu prinsip gadai menurut KUH Perdata (B.W.) ialah bahwa si pemegang gadai tidak dapat memakai dan tidak dapat memungut hasil dari barang yang digadai itu. Kalau yang digadaikan itu surat-surat berharga dan sifat surat berharga ini ialah bahwa pemegang surat itu mempunyai bermacam-macam hak, misalnya si pemegang surat itu mempunyai hak untuk memungut bunga dari uang pinjaman.

Ketentuan pasal 1158 KUH Perdata menyatakan bahwa

"jika suatu piutang digadaikan sedangkan piutang ini menghasilkan bunga, maka si berpiutang boleh memperhitungkannya dengan bunga yang harus dibayarkan kepadanya. Jika hutang yang untuk menjaminnya telah diberikan suatu piutang dalam gadai, tidak menghasilkan bunga, maka bunga-bunga yang diterima oleh si pemegang gadai dikurangkan dari uang pokok."

Sedangkan ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1990 dan Pandhuist Reglement 1928, Perum Pegadaian merupakan satu-satunya lembaga resmi yang memberikan pinjaman atas dasar hukum gadai, artinya pada saat memperoleh pinjaman, si nasabah menyerahkan harta geraknya kepada pegadaian sebagai jaminan dengan kuasa untuk menjual jika si nasabah tidak melunasi pinjamannya pada saat jatuh tempo. Dalam hal tidak menebus, maka barang jaminan akan dilelang.

Jenis barang jaminan yang bisa diterima oleh Perum Pegadaian adalah alat-alat rumah tangga, barang-barang elektronik, perhiasan emas dan permata, sepeda, sepeda motor, dan mobil (termasuk dengan STNK dan BPB-nya).

Dari observasi yang penulis lakukan sebelumnya, menunjukkan bahwa perhiasan emas dan permata lebih banyak dijadikan sebagai barang jaminan dibandingkan dengan alat-alat rumah tangga seperti dandang, panci, piring, atau kain batik. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran terhadap jenis barang jaminan di Perum Pegadaian yang mana sebelumnya lebih banyak didominasi oleh barang-barang/alat-alat rumah tangga.

2. Pengelolaan barang jaminan oleh Perum Pegadaian.

Hak gadai lahir dari perjanjian yang mengikuti perjanjian pokoknya yaitu perjanjian hutang piutang. Dari perjanjian (hubungan hukum) hutang piutang inilah pihak yang berhutang (nasabah) memberikan hak gadai kepada pihak yang berpiutang (Perum Pegadaian) sehingga menimbulkan hubungan hukum gadai.

Hubungan hukum gadai ini mengakibatkan perikatan diantara penerima gadai dan pemberi gadai yang berupa hak dan kewajiban timbal balik sebagaimana diatur dalam pasal 1150 sampai dengan pasal 1160 KUH Perdata. Hak dan kewajiban pemegang gadai adalah sebagai berikut:

a. Hak pemegang gadai;

- pemegang gadai berhak untuk menahan barang gadai sampai saat hutang dilunasi baik hutang pokok maupun bunga.
- pemegang gadai berhak mengambil pelunasan dari pendapatan penjualan barang gadai apabila nasabah wanpretasi.
- pemegang gadai berhak untuk meminta ganti biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang gadai itu.

b. Kewajiban pemegang gadai;

- pemegang gadai bertanggung jawab terhadap hilangnya, atau kemunduran harga barang gadai, jika hal itu disebabkan karena kelalaiannya.
- ia harus memberitahukan pemilik gadai apabila ia hendak menjual barang gadai.
- ia harus menyerahkan kelebihan hasil penjualan

barang gadai pada nasabah.

- ia harus menyerahkan kembali barang gadai jika nasabah telah membayar lunas hutangnya.

Berdasarkan hal itu, Perum Pegadaian berkewajiban atas pengamanan dan pemeliharaan barang jaminan.

Pengamanan barang jaminan dapat berupa:

- mengansuransikan barang jaminan dimana preminya dibebankan kepada nasabah.
- menyimpan ditempat yang aman dan kuat.
- melakukan pengetesan keaslian barang jaminan sehingga terhindar dari kepalsuan.
- melakukan penjagaan keamanan selama 24 jam.

Sedangkan pemeliharaan barang jaminan dapat berupa:

- membersihkan ruang penyimpanan/gudang.
- membersihkan barang jaminan yang kotor.
- menempatkan di tempat khusus sesuai dengan jenis dan karakter barang jaminan.

Jika barang jaminan hilang Perum Pegadaian wajib mengganti, membayar seharga nilai barang, atau tergantung kesepakatan kedua belah pihak. Demikian pula kalau barang jaminan rusak, pegadaian wajib melakukan upaya diatas.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu proses yang berupa rangkaian langkah-langkah yang dilakukan secara berencana dan sistematis yang berguna untuk memperoleh pemecahan permasalahan atau mendapatkan jawaban atas pertanyaan tertentu. Dimana dalam hal ini langkah-langkah yang dilakukan tersebut harus sesuai dan saling mendukung antara satu dengan yang lainnya, sehingga diharapkan agar penelitian yang dilakukan itu mempunyai nilai yang cukup memadai serta memberikan kesimpulan yang tidak meragukan.³⁷⁾

Untuk itu penyusunan tesis dengan judul "*Status / Kedudukan Barang Jaminan di Perum Pegadaian (Analisis dari Aspek Hukum dan Ekonomi)*" memerlukan data-data yang akurat.

Data-data tersebut dapat diperoleh melalui proses penelitian dengan menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

A. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis Normatif dan

37. Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1982, hal. 19-20

Sosiologis (Socio-legal approach)³⁸⁾. Karena permasalahan yang diteliti adalah mengenai hal-hal yang bersifat yuridis dan kenyataan yang ada.

Faktor yuridis normatif adalah peraturan-peraturan atau norma-norma hukum mengenai hal-hal yang berhubungan dengan tanggung jawab Perum Pegadaian terhadap barang jaminan sesuai dengan jenisnya. Peraturan-peraturan tersebut adalah:

1. Staatsblad 1928 Nomor 81 Tentang Aturan Dasar Pegadaian;
2. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (B.W.) khususnya pasal 1150 - 1160;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian.

Sedangkan faktor sosiologisnya adalah aspek-aspek yang menyebabkan pergeseran / perubahan terhadap jenis barang jaminan di Perum Pegadaian.

B. Spesifikasi Penelitian

Bila ditinjau dari sifatnya, maka penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan memberikan gambaran secara lengkap tentang ciri-ciri dari suatu keadaan, perilaku

38). Ibid, hal. 35

pribadi, dan perilaku kelompok serta menentukan suatu gejala. Penelitian ini tanpa didahului hipotesis.³⁹⁾

Dalam penelitian deskriptif, kegiatan tidak hanya terbatas pada pengolahan data dan penyusunannya, akan tetapi yang lebih penting adalah analisa dan interpretasi atas data yang telah didapat tersebut agar dapat diketahui maksudnya.

Dalam pelaksanaannya penelitian ini merupakan penelitian lapangan. Dengan demikian penelitian ini dapat memecahkan permasalahan tentang kedudukan barang jaminan di Perum Pegadaian sesuai dengan ketentuan yang ada.

C. Metode Sampling

Cara pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan cara *purposive sampling*, artinya bahwa sampel telah ditentukan terlebih dahulu berdasarkan obyek yang akan diteliti. Obyek penelitian yang dimaksud adalah:

1. Perusahaan Umum Pegadaian Cabang Ampenan dan Cabang Sweta yang ada di Kotamadya Mataram.
2. Tigapuluh orang nasabah perum pegadaian tersebut.

D. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data penelitian yang sesuai dengan kedudukan, maka diperlukan data primer dan data sekunder.

39). Ibid, hal.15

1. Data Primer

Data primer diperoleh dengan melakukan penelitian lapangan. Penelitian lapangan tersebut dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Observasi;

Observasi dilakukan dengan cara mengadakan pengamatan secara langsung pada obyek penelitian. Observasi dalam penelitian ini dilakukan terhadap:

- Perum Pegadaian Cabang Ampenan dan Cabang Sweta di Kotamadya Mataram, dan;
- Tigapuluh orang nasabah yang menggunakan jasa Perum Pegadaian tersebut.

b. Wawancara;

Didalam penelitian lapangan, alat pengumpul data yang dipergunakan adalah wawancara. Metode wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada yang diwawancarai baik dengan pertanyaan yang terbuka, maupun yang tertutup (pertanyaan terstruktur dengan menggunakan kuesioner). Kemudian beberapa butir pertanyaan tersebut diperdalam untuk mendapatkan keterangan lebih lanjut. Dengan demikian diharapkan diperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam sesuai dengan tujuan penelitian. Wawancara ini dilakukan terhadap Kepala Perum Pegadaian Cabang Ampenan dan Cabang Sweta serta para nasabah sebanyak 30 (tigapuluh) orang.

2. Data Sekunder

Data sekunder diperlukan untuk lebih menunjang data primer yang telah diperoleh melalui penelitian lapangan. Data sekunder diperoleh dengan jalan mempelajari literatur-literatur dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan obyek dan permasalahan yang diteliti. Data-data sekunder tersebut untuk selanjutnya sebagai landasan teori dalam menganalisa data serta pembahasan masalah.

E. Teknik Analisis Data

Setelah data selesai dikumpulkan dan lengkap, tahap berikutnya yang harus dimasuki adalah tahap analisis data, sehingga data tersebut dapat menjawab segala permasalahan yang mendasari diadakannya penelitian.

Pengertian dianalisis, dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis sistematis dengan pendekatan yuridis normatif dan sosiologis.

Logis sistematis menuju pada cara berpikir yang deduktif-induktif, dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah, sedangkan yang dimaksud pendekatan yuridis sosiologis adalah untuk menjelaskan masalah-masalah yang diteliti dengan hasil penelitian yang diperoleh dalam kaitannya dengan peraturan hukumnya, serta melihat kehidupan atau kenyataan sehari-hari dalam praktek.

Data yang telah berhasil dikumpulkan dalam penelitian tersebut (baik data primer maupun sekunder) yang berbentuk data kuantitatif, disusun dalam bentuk

tabel, akan dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif, sehingga memungkinkan menghasilkan kesimpulan akhir yang memadai sebagai karya ilmiah dalam bentuk tesis.

BAB IV
PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A.

1. KONDISI UMUM WILAYAH KOTA MADYA MATARAM

Kota Madya Mataram terletak di Pulau Lombok Propinsi Nusa Tenggara Barat, dengan luas wilayah lebih kurang 61,30 Km² yang terletak antara 116° 04' - 116° 07' bujur timur dan 08° 33' - 08° 42' lintang selatan, merupakan daerah dataran rendah dengan ketinggian 16 m dari permukaan laut.

Dari wilayah seluas 61,30 Km² itu, terdapat hamparan sawah yang cukup subur seluas 19,90 Km² dengan jenis pengairan irigasi teknis dan irigasi setengah teknis yang didukung pengairannya oleh 4 buah sungai yaitu : sungai Ancar, sungai Jangkuk, sungai Ning dan sungai Unus.

Kodya Mataram dengan penduduk sebanyak 275.089 jiwa,⁴⁰⁾ terdiri dari 3 (tiga) kecamatan yaitu Kecamatan Ampenan, Kecamatan Mataram dan Kecamatan Cakranegara, dengan laju pertumbuhan penduduk rata-rata sebesar 3,27% antara tahun 1980 - 1990.

Sebagian besar penduduk Kodya Mataram bekerja di sektor jasa yaitu sebesar 44,61%, disusul perdagangan 27,80%, pertanian 9,83% , konstruksi 7,82%, komunikasi

40).Mataram Dalam Angka, 1995, Kantor Cabang BPS Kodya Mataram.

5,07% , industri 3,28% dan lainnya 1,58% .⁴¹⁾

Wilayah yang memiliki kepadatan penduduk rata-rata 4882 jiwa/km² ini telah berkembang menjadi daerah industri dan perdagangan yang banyak menyerap tenaga kerja. Apalagi jika dilihat dari faktor usia, maka penduduk di Kodya Mataram ini banyak yang berada pada golongan usia produktif.

Tabel 2
Persentase Penduduk Laki-laki dan Perempuan
Dirinci Per Kelompok Umur
di Kodya Mataram Tahun 1990

<i>Kelompok Umur</i>	<i>Laki-laki</i>	<i>Perempuan</i>	<i>Jumlah</i>
0 - 4	5,90	5,64	11,54
5 - 9	6,23	5,96	12,19
10 - 14	6,03	5,68	11,71
15 - 19	6,52	6,26	12,78
20 - 24	5,93	5,92	11,85
25 - 29	4,51	4,79	9,30
30 - 34	3,52	3,52	7,04
35 - 39	3,05	2,97	6,02
40 - 44	2,22	2,09	4,31
45 - 49	1,84	1,76	3,60
50 - 54	1,63	1,52	3,15
55 - 59	0,90	0,96	1,86
60 - 64	0,89	0,95	1,84
65 - 69	0,48	0,54	1,02
70 - 74	0,37	0,48	0,85
75 +	0,38	0,53	0,91
<i>Jumlah Total</i>	50,40	49,60	100,00

Sumber: Kantor Cabang Perwakilan BPS Kodya Mataram

41.NTB Dalam Angka,1995, Kantor Perwakilan BPS Propinsi NTB.

Dalam tabel 2 dapat dilihat bahwa jumlah penduduk usia produktif merupakan jumlah terbanyak dari seluruh penduduk yang ada di Kota Mataram. Usia produktif yaitu mereka yang berusia antara 19 hingga di atas 40 tahun, jumlah penduduknya sebanyak 64,56% mempunyai arti bahwa sumber daya manusia di daerah ini amat potensial. Sehingga ada kemungkinan bagi mereka yang berusia produktif yang masih bekerja mendapatkan hasil dan apabila kekurangan dana diharapkan menggunakan jasa dari Perum Pegadaian sebagai tambahan modal bagi usahanya.

Jumlah perusahaan industri dan kerajinan menurut jenis perusahaan di Kota Mataram tahun 1995 adalah sebanyak 2429 dan menyerap tenaga kerja sebanyak 11399 orang. Sedangkan penduduk yang bergerak dalam lapangan usaha perdagangan adalah sebanyak 35750 orang atau sekitar 12,76% dan yang terbesar dari penduduk Kota Mataram adalah bergerak dalam bidang jasa seperti pengangkutan, buruh industri, pegawai negeri dan ABRI adalah sebanyak 119.750 orang atau 44,61% . Maka dalam rangka membantu meningkatkan taraf hidup dan pendapatan dari penduduk Kota Mataram pada umumnya serta pedagang dan pengusaha kecil pada khususnya, pemerintah berusaha membantu memberikan suntikan modal berupa pinjaman dengan prosedur yang mudah serta suku bunga yang terjangkau. Salah satunya adalah dengan mendirikan Perusahaan Umum Pegadaian Cabang Ampenan di Kecamatan Ampenan dan Cabang Sweta di Kecamatan Cakranegara.

2. PERUSAHAAN UMUM PEGADAIAN CABANG AMPENAN DAN CABANG SWETA

Perum Pegadaian Cabang Ampenan dan Cabang Sweta adalah merupakan cabang Perum Pegadaian yang ada di Kodya Mataram yang masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Cabang yang diangkat oleh Direksi dan bertanggung jawab kepada Direksi melalui Kepala Kantor Daerah.

Perum Pegadaian cabang Ampenan dan cabang Sweta ini mempunyai tugas melaksanakan kegiatan usaha perusahaan yang langsung berhubungan dengan masyarakat (nasabah) dalam rangka pemberian kredit atas dasar hukum gadai atau usaha lain sesuai dengan peraturan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh direksi.

Sesuai dengan PP No. 10 tahun 1990 tentang Perubahan status Perjan menjadi Perum Pegadaian menyebutkan bahwa salah satu kegiatan usaha Pegadaian adalah menyalurkan uang pinjaman kepada masyarakat atas dasar hukum gadai.

Dengan memanfaatkan sumber daya ekonomi yang relatif sangat terbatas yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka membantu memecahkan masalah keterbatasan dana untuk pengembangan usahanya, peranan pegadaian semakin sangat penting dan mendesak sebagai ujung tombak alternatif pendanaan bagi masyarakat umumnya, khususnya bagi pengusaha ekonomi menengah dan kecil yang belum terlayani oleh lembaga perkreditan lain. Dilihat dari penyaluran bantuan kredit kepada masyarakat, kredit yang disalurkan pegadaian sangat bermanfaat terlihat dari perkembangan angka-angka dibawah ini :

Tabel 3
Perkembangan Usaha
Perum Pegadaian Cabang Ampenan

<i>Tahun</i>	<i>Jumlah BJ/ Potong</i>	<i>Jumlah UP (Rp)</i>	<i>Rata-rata UP Pot.BJ (Rp)</i>	<i>%</i>
1992	53.729	4.087.495.100	76.075	-
1993	55.631	4.816.303.700	86.575	13,80%
1994	59.814	5.728.724.300	95.775	10,62%
1995	69.914	8.067.564.300	115.392	20,48%
*1996	60.174	7.725.177.400	128.380	11,55%

* Sampai Bulan Oktober 1996
Sumber: Perum Pegadaian Cabang Ampenan

Tabel 4
Perkembangan Usaha
Perum Pegadaian Cabang Ampenan

<i>Tahun</i>	<i>Jumlah BJ/ Potong</i>	<i>Jumlah UP (Rp)</i>	<i>Rata-rata UP Pot.BJ (Rp)</i>	<i>%</i>
1992	37.903	3.335.451.000	88.000	-
1993	34.506	3.438.303.000	99.600	13,18%
1994	35.132	4.356.623.000	124.000	24,49%
1995	40.526	5.888.491.800	145.300	17,17%
*1996	36.126	5.972.819.100	165.300	13,76%

* Sampai Bulan Oktober 1996
Sumber: Perum Pegadaian Cabang Sweta

Dilihat dari rata-rata pertumbuhan penyaluran kredit kepada nasabah yang semakin meningkat, merupakan gambaran dari "mutu barang jaminan yang meningkat pula". Dari tabel 3 di atas terlihat bahwa banyaknya barang jaminan yang digadaikan oleh nasabah pada tahun 1992 di Perum Pegadaian cabang Ampenan berjumlah 53729 potong barang jaminan dengan uang pinjaman (kredit) yang disalurkan

sebesar Rp. 4.08.495.100 atau dengan rata-rata uang pinjaman sebesar Rp. 76.075. per potong barang jaminan. Dan tahun 1993 meningkat menjadi 55631 potong barang jaminan dengan uang pinjaman yang diberikan sebesar Rp. 4.816.303.700. atau dengan rata-rata uang pinjaman sebesar Rp. 86.575 per potong barang jaminan. Sedangkan pada tahun 1994, 1995 dan 1996, jumlah barang jaminan masing-masing adalah sebanyak 59814, 69914, dan 60174 potong barang jaminan dengan uang pinjaman sebesar Rp. 5.728.724.300; pada tahun 1994, - Rp. 8.067.564.300; pada tahun 1995 dan - Rp. 7.725.177.400; pada tahun 1996, dengan rata-rata uang pinjaman sebesar Rp. 95.775 pada tahun 1994, Rp. 115.392 untuk tahun 1995 dan Rp. 128.380 untuk tahun 1996

Dari rata-rata uang pinjaman per potong barang jaminan sejak 1992 mengalami kenaikan sebesar 13,8% pada tahun 1993 dan 10,62% tahun 1994 serta 20,48% pada tahun 1995 dan 11,55% sampai dengan bulan Oktober 1996.

Sedangkan dalam tabel 4 terlihat bahwa banyaknya barang jaminan yang digadaikan oleh nasabah pada tahun 1992 di Perum Pegadaian cabang Sweta berjumlah 37.903 potong barang jaminan dengan uang pinjaman (kredit) yang disalurkan sebesar Rp. 3.335.451.000; atau dengan rata-rata uang pinjaman sebesar Rp. 88.000; per potong barang jaminan. Tahun 1993 meningkat menjadi 34.506 potong barang jaminan dengan uang pinjaman yang disalurkan sebesar Rp. 3.438.303.000; atau dengan rata-rata uang pinjaman sebesar Rp. 99.600; per potong barang jaminan. Sedangkan untuk tahun 1994, 1995 dan 1996, jumlah barang

jaminan masing-masing adalah sebanyak 35132 potong, 40526 potong dan 36126 potong barang jaminan dengan uang pinjaman yang disalurkan sebesar Rp. 4.356.632.000 ; pada tahun 1994, Rp. 5.888.491.800; pada tahun 1995 dan Rp. 5.972.819.100; sampai dengan bulan Oktober 1996; atau secara prosentase rata-rata uang pinjaman per potong barang jaminan berturut-turut dari tahun 1992 hingga tahun 1996 peningkatannya adalah 13,18%, 24,49%, 17,17% dan 13,76% .

Kredit yang disalurkan oleh Pegadaian cabang ampenan dan cabang Sweta tidak saja meningkat secara relatif dari tahun ke tahun, namun juga jumlah masyarakat yang dilayani semakin bertambah untuk masing-masing sektor pengguna jasa. Berdasarkan tujuan penggunaan kredit, masyarakat atau nasabah yang dilayani diklasifikasikan ke dalam 5 sektor, yaitu: Pertanian, Nelayan, Pedagang, Industri Kecil, dan sektor lain-lain.

Bertambahnya jumlah masyarakat yang dilayani serta jumlah kredit yang disalurkan, menunjukkan bahwa animo masyarakat untuk berhubungan dengan Pegadaian semakin tinggi. Komposisi penyaluran kredit oleh Pegadaian cabang Ampenan dan Pegadaian cabang Sweta sebagian besar disalurkan kepada nasabah untuk keperluan perdagangan, Karyawan/ABRI, industri kecil, petani, nelayan dan lain-lain terus meningkat.

Data di Perum Pegadaian cabang Ampenan dan cabang Sweta yang kami peroleh, untuk tahun 1996 saja (sampai dengan bulan Oktober) terjadi peningkatan penyaluran kredit kepada nasabah berdasarkan profesinya yaitu :

Tabel 5
Persentase Penyaluran Kredit Kepada Nasabah
Berdasarkan Profesi

<i>Profesi Nasabah</i>	<i>Cab. Ampenan</i>	<i>Cab. Sweta</i>
Petani	8,70%	9,81%
Nelayan	2,40%	1,20%
Industri Kecil	13,60%	23,01%
Pedagang	37,50%	32,04%
Karyawan / ABRI	21,10%	15,70%
Lain-lain	16,70%	18,24%
	100,00%	100,00%

Sumber: Perum Pegadaian Cabang Ampenan dan Sweta

Sedangkan untuk tahun-tahun sebelumnya prosentase nasabah berdasarkan profesinya selalu berada di bawah prosentase tahun 1996.

Dengan mencermati komposisi para pengguna kredit tersebut dapat disimpulkan bahwa kredit yang disalurkan oleh Perum Pegadaian cabang Ampenan dan Perum Pegadaian cabang Sweta lebih banyak digunakan untuk sektor yang sifatnya produktif. Sisanya adalah untuk sektor-sektor lain . Perlu di informasikan bahwa sebetulnya sektor lain-lain ini tidak seluruhnya bersifat konsumtif, karena banyak juga masyarakat yang menggadai untuk keperluan biaya pendidikan, perawatan kesehatan, yang sebetulnya hal ini identik dengan sektor produktif berupa human investment. Sisanya adalah untuk keperluan masyarakat yang bersifat konsumtif.

3. PROSEDUR PELAYANAN DAN PELELANGAN.

Salah satu ciri pergaulan masyarakat Indonesia adalah selalu menghendaki hubungan yang mudah dengan prosedur sederhana. Aspirasi ini ditangkap dan direalisasikan oleh Perum Pegadaian dalam bentuk pelayanan yang sederhana dalam prosedur, cepat dalam waktu serta tidak membutuhkan biaya administrasi apapun.

a. Prosedur Menggadai.

Kesederhanaan prosedur, kecepatan pelayanan dan fleksibilitas penyelesaian kredit adalah ciri pokok dari Pegadaian. Oleh sebab itu untuk memudahkan masyarakat mendapatkan pinjaman, pegadaian berusaha menghindari proses penyelesaian kredit yang rumit seperti umumnya dirasakan oleh masyarakat bila meminjam dari lembaga perkreditan lain.

1. Prosesnya hanya memakan waktu kurang dari 15 menit kredit telah bisa dicairkan dihitung sejak nasabah menyerahkan barangnya (agunan) ke loket penaksir untuk ditaksir.

Dengan mempertimbangkan faktor penyimpanan barang jaminan, jaminan keselamatan dan lain-lain, tidak semua barang bergerak dapat diterima sebagai agunan.

Umumnya terbatas pada tekstil, perhiasan emas, berlian, elektronik, kendaraan bermotor dan lain-lain.

Jaminan hutang bersifat *assessory* dan *ondeelbaar*, tidak diperkenankan untuk dibagi dengan jaminan prestasi lain.

2. Penaksir meneliti mutu dan menghitung harga taksiran dengan berpedoman kepada aturan dan manual menaksir, patokan harga dan perkembangan harga pasar setempat.

3. Atas dasar harga taksiran, kemudian ditetapkan berapa uang pinjaman yang dapat diberikan yaitu 85% atau 89% dari harga taksiran.

Uang pinjaman dikategorikan dalam 4 (empat) golongan:

- gol. A dari Rp. 5000; s.d Rp. 40.000;
- gol. B dari Rp. 40.500; s.d Rp. 150.000;
- gol. C dari Rp. 151.000; s.d Rp. 500.000;
- gol. D dari Rp. 510.000; s.d Rp. 2500.000;

Beberapa cabang tertentu diijinkan memberikan uang pinjaman melebihi Rp. 2.500.000;

4. Penaksir menyerahkan Surat Bukti Kredit (SBK) kepada nasabah sesuai dengan golongan uang pinjaman.

SBK memuat :

- Tanggal akad kredit;
- Nama dan alamat nasabah;
- Tanggal berakhirnya perjanjian kredit;
- Identitas dan kualitas jaminan;
- Besarnya harga taksiran dan uang pinjaman;
- Tanda tangan pemberi dan pemegang gadai;

SBK berfungsi juga sebagai kuitansi.

5. Oleh nasabah, SBK diserahkan kepada kasir/pemegang kas, sedangkan barang jaminan diserahkan oleh penaksir kepada petugas penyimpanan untuk disimpan dan dipelihara. Rangkaian prosedur ini pada umumnya hanya membutuhkan waktu sekitar 15 menit.

b. Prosedur Pelunasan.

1. Nasabah menyerahkan SBK kepada pembantu kasir untuk dihitung sewa modalnya.

- Golongan A dikenakan sewa modal 2,5% per bulan dengan tenggang waktu pelunasan 7 bulan.
- Golongan B, C dan D dikenakan sewa modal sebesar 3,5% per bulan dengan tenggang waktu pelunasan 4,5 bulan.

Apabila dikehendaki, nasabah dapat memperpanjang atau memperbaharui kredit untuk jangka waktu yang sama (ulang gadai).

2. Berdasarkan perhitungan dari pembantu kasir, nasabah menyerahkan pembayaran uang pinjaman ditambah sewa modal kepada kasir atau pemegang kas.
3. Kasir menginformasikan pembayaran pelunasan kepada petugas penyimpan jaminan.
4. Petugas penyimpan jaminan menyerahkan barang jaminan kepada petugas pengeluar barang untuk diserahkan kepada nasabah.

Seluruh proses ini memakan waktu sekitar 15 menit.

c. Pelelangan

Pelelangan barang jaminan dilaksanakan apabila sampai tanggal yang telah ditetapkan debitur masih belum memenuhi kewajibannya, baik melalui pembayaran hutang berikut biaya-biaya, pembaharuan hutang atau novasi maupun cicilan. Sesuai dengan hak yang dimiliki (droit de preference) Perum Pegadaian akan menjual jaminan tersebut dengan cara lelang.

Berdasarkan stb. 1933 No. 341, pelaksanaan lelang barang jaminan yang habis temponya tidak diselenggarakan oleh Kantor Lelang Negara (BUPLN), tapi langsung oleh cabang Perum Pegadaian sendiri, mengingat bahwa kepala cabang dianggap lebih mengetahui harga barang jaminan gadai dari pada vendumeester.

Tata cara pelelangan pada prinsipnya hampir sama dengan tata cara pelelangan yang dijalankan menurut vendu reglemen. Hanya saja ada sedikit kelonggaran bagi debitur di mana ia masih dapat memenuhi kewajiban hutangnya (menyelamatkan agunan dari lelang) selama jaminan itu belum laku terlelang.

Pembeli lelang adalah penawar tertinggi di atas plafon yang telah ditetapkan. Selain membayar harga lelang ia juga dikenakan 9% bea lelang pembeli dan 0,7% uang miskin, pungutan ini disetor ke Kantor Kas Negara sebagai penerimaan negara.

Dari hasil penjualan lelang diperhitungkan uang pinjaman dan sewa modal penuh, apabila masih ada sisa, diserahkan kepada debitur sebagai uang kelebihan setelah dikurangi 3% bea lelang penjuan. Kesempatan untuk mengambil uang kelebihan ditetapkan selama satu tahun terhitung tanggal lelang. Setelah lewat waktu itu dianggap kadaluarsa dan menjadi milik Perum Pegadaian.

Dalam praktek, apabila terjadi wanprestasi oleh debitur dan penjualan jaminan tidak mencukupi pembayaran hutang dan biaya, Perum Pegadaian tidak pernah melaksanakan ketentuan pasal 1131 dan 1132 KUH Perdata. Hal itu dianggap sebagai risiko perusahaan dan dibukukan sebagai pembelian barang negara.

Di samping itu, sesuai dengan azas constitutum possessorium yang melekat, tidak ada kaitan antara pegadaian dengan peristiwa kepailitan debitur, sebab khusus untuk harta yang dijaminkan, Pegadaian memiliki hak privilege dan memaksa.

B. ASPEK-ASPEK YANG MENYEBABKAN PERGESERAN / PERUBAHAN JENIS BARANG JAMINAN DI PERUM PEGADAIAN.

*** Aspek Pembangunan Ekonomi.**

Pembangunan ekonomi berkaitan dengan usaha jangka panjang yang terus menerus untuk meningkatkan kemakmuran. Kemakmuran ini baru dapat meningkat apabila terjadi pertambahan produksi di berbagai sektor ekonomi yang lebih besar dari pada pertambahan jumlah penduduk. Pertambahan produksi ini dapat dilaksanakan apabila ada tambahan investasi. Bagi suatu unit usaha, maka penambahan modal usaha ini kerap kali tidak dapat digantungkan hanya dari sisa keuntungan atau pendapatan pada waktu yang lalu. Ini berarti bahwa mengembangkan usaha dalam banyak hal diperlukan tambahan dana (kredit) dari luar.

Berbicara tentang kredit yang dibutuhkan oleh masyarakat, pertama terbayang kebutuhan-kebutuhan dana dari perusahaan-perusahaan. Bagi perusahaan-perusahaan besar dan menengah, maka kebutuhan dana untuk investasi maupun modal kerja biasanya dikaitkan dengan berbagai lembaga keuangan seperti bank dan lembaga-lembaga keuangan lainnya. Dan perusahaan-perusahaan ini sudah

menggunakan cara-cara modern dalam berusaha dan menyesuaikan kegiatannya dengan persyaratan-persyaratan yang dibuat oleh bank atau lembaga keuangan lainnya itu.

Tetapi untuk pengusaha-pengusaha kecil, prosedur kredit dari bank yang terikat pada persyaratan teknis perbankan, dirasakan terlalu berbelit. Lagi pula dari segi perbankan sendiri secara komersial melayani kredit-kredit kecil ini biasanya merupakan kegiatan yang kurang menarik.

Berbagai usaha kecil dalam masyarakat yang memerlukan dana kecil dan berjangka pendek untuk berusaha antara lain adalah :

- Para petani untuk penggarapan tanahnya, yaitu pembelian alat-alat produksi, pupuk, obat pemberantas hama dan penyakit, bibit, ongkos kerja dan sebagainya.
- Para pengrajin untuk pembelian alat-alat, bahan baku dan upah kerja.
- Para pedagang untuk melengkapi barang-barang dagangannya.
- Pemborong-pemborong kecil untuk melaksanakan pekerjaan borongannya dan pembayaran upah kerja dan
- Para nelayan untuk perbaikan alat-alat dan biaya operasi selama penangkapan ikan di laut.

Bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan para pengusaha kecil yang sebagian besar tergolong dalam pengusaha ekonomi lemah, kebutuhan-kebutuhan untuk pengembangan usaha sulit untuk dapat dipenuhi sendiri. Hal ini disebabkan karena memang hasil usaha mereka rendah sekali, dan sulit untuk dapat menyisihkan sebagian

dari pendapatannya untuk membina usaha-usaha produktifnya.

Keadaan demikian ini menunjukkan bahwa kebutuhan dana untuk produksi atau kebutuhan-kebutuhan lain yang tidak rutin, harus dipenuhi oleh dana-dana dari luar. Sehingga tanpa hal ini sulit dapat diharapkan terciptanya suatu iklim yang serasi untuk peningkatan produksi yang dapat menunjang pembangunan ekonomi.

Selain itu masalah kebutuhan kredit ini adalah merupakan kebutuhan dana dari masyarakat pada umumnya. Rakyat yang berpenghasilan rendah, seringkali membutuhkan dana tambahan kalau ada sedikit saja kebutuhan-kebutuhan tambahan. Keadaan ini menunjukkan bahwa kalau ada kebutuhan-kebutuhanyang sedikit saja di luar rutin, maka mereka harus meminjam.

Di sini kelihatan pentingnya peranan lembaga-lembaga keuangan yang ada untuk melayani rakyat kecil, terutama untuk dapat melayani kebutuhan sementara akan dana ini dengan cara yang sederhana, sesuai dengan tingkat pengetahuan dan sikap masyarakat banyak.

Apakah kebutuhan pinjaman terbatas pada yang lemah saja? Kiranya dapat dijawab dengan tidak. Karena bagi mereka yang sudah mampu sekalipun kebutuhan akan dana sementara menunggu datangnya gaji atau pendapatan lainnya, merupakan hal yang biasa juga. Namun jelas sifat dan motifasi untuk mendapatkan pinjaman ini berbeda dengan mereka yang berpendapatan rendah.

Selain Perum Pegadaian, sumber-sumber dana institusional seperti lembaga-lembaga keuangan yang

memberikan pinjaman yang terutama diarahkan kepada kebutuhan rakyat kecil diantaranya adalah : BRI, BPD, Bank Pasar, BPR, Koperasi serta lembaga-lembaga perkreditan lainnya. Namun peranan dari lembaga-lembaga ini masih jauh dari yang diharapkan, karena sasaran dari berbagai lembaga ini tidak di spesialisir sehingga terlalu ambisius bagi kapasitas yang terbatas.

Di samping sumber dana institusional, maka dalam masyarakat ekonomi lemah terdapat juga berbagai sumber permodalan yang tidak disediakan oleh lembaga-lembaga keuangan formal, melainkan berdasarkan hubungan secara perseorangan saja (non institusional) antara lain dapat disebutkan di sini adalah : Pelepas uang, pinjaman dari keluarga, pinjaman dari warung, kredit dari pedagang keliling, gadai tanah dan uang muka.

Uang muka ini adalah suatu varian dari pelepas uang yang memberikan uang muka kepada petani sebelum masa panen. Misalnya dalam hal tanaman padi, pinjaman ini diberikan beberapa bulan menjelang panen. Yang sering menjadi masalah adalah atas dasar apa harga hasil panen itu ditentukan, apakah harga pada waktu peminjaman atau harga pada waktu panen. Hal ini tentu akan tergantung pada perimbangan kekuatan antara peminjam dan yang meminjamkan. Tetapi dalam banyak hal, kedudukan si peminjam adalah lemah sehingga mungkin sekali ia tidak mempunyai kemampuan untuk menuntut keadaan yang lebih baik baginya.

Sampai tingkat tertentu, memang sumber-sumber dana institusional ini membantu meringankan beban akan

kebutuhan dana. Namun demikian sifat dari pinjaman yang sangat informal menyebabkan bahwa persyaratan dari pinjaman semacam ini sangat tergantung pada kemauan baik atau pada perimbangan kekuatan antara peminjam dengan yang meminjamkan. Dengan demikian sukar dapat dipastikan bahwa keadaan yang lemah dapat tertolong.

Adanya persyaratan-persyaratan yang terselubung, begitu pula ikatan-ikatan kerja atau ikatan-ikatan lain yang dapat merugikan peminjam sangat sukar dapat diatasi dalam hubungan yang demikian informal.

Seperti sudah diuraikan di muka, bahwa Perum Pegadaian menyediakan dana untuk siapa saja, dan untuk apa saja dengan jaminan berupa barang bergerak. Dan kesan yang selama ini didapat bahwa Perum Pegadaian sangat berperan dalam mengatasi kebutuhan akan dana yang bersifat sementara bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah. Hal ini memang dapat dipahami karena yang kelihatan berjubel di depan Kantor Perum Pegadaian adalah mereka yang berpenghasilan rendah. Namun tidak seluruhnya hal ini benar. Sebab banyak juga nasabah Perum Pegadaian terdiri dari kaum yang berada. Hanya saja mereka seringkali menyuruh orang lain untuk meminta kredit ke Pegadaian. Bahkan dari beberapa nasabah yang sempat kami wawancarai mengatakan bahwa mereka seringkali dimintai tolong oleh ibu-ibu pejabat setempat untuk meminta kredit ke Pegadaian. Malahan di Perum Pegadaian cabang Ampenan, penulis menemukan seorang karyawan sebuah Bank pemerintah meminjam dari pegadaian karena membutuhkan dana mendesak.

Hal-hal semacam ini menunjukkan bahwa kebutuhan akan kredit pegadaian mungkin akan tetap ada dan terus berlangsung untuk jangka waktu yang lama. "Yang berubah mungkin hanya jumlah pinjamannya dan jenis dari barang-barang yang digadaikan".

Berdasarkan data yang kami peroleh pada Kantor Perum Pegadaian cabang Ampenan dan cabang Sweta, jumlah kredit yang disalurkan terus meningkat dari tahun ke tahun (tabel 4 dan 5) dan rata-rata uang pinjaman per potong barang jaminan juga meningkat dengan pesat dari tahun ke tahun.

Kalau pada tahun 1992 jumlah kredit yang disalurkan oleh Perum Pegadaian cabang Ampenan dan cabang Sweta masing-masing sebesar Rp. 4.087.495.100 - dan Rp. 3.335.451.000; maka sampai bulan Oktober 1996 meningkat pesat menjadi Rp. 7.725.177.400 - dan Rp. 5.972.819.100; Demikian pula dengan jenis barang jaminan yang digadaikan terus mengalami pergeseran/perubahan dari segi kualitasnya.

Kalau dulu sebelum pegadaian berubah bentuk menjadi Perum (semasa berbentuk Perjan) atau sebelum tahun 1990, berdasarkan informasi dan keterangan lisan dari Wakil Pimpinan Perum Pegadaian cabang Ampenan dan Pimpinan Perum Pegadaian cabang Sweta dikatakan bahwa jenis dan kualitas barang jaminan lebih banyak berupa barang-barang / alat-alat rumah tangga seperti dandang, penanak nasi, barang-barang pecah belah, kain-kain sarung, jarik, kain panjang dll. Atau oleh Pegadaian diklasifikasikan kedalam bentuk / jenis barang gudang.

Tetapi sejak tahun 1990 sampai dengan sekarang atau setelah Pegadalan berbentuk Perum, jenis dan kualitas dari barang jaminan berangsur-angsur mengalami perubahan menjadi barang-barang yang diklasifikasikan kedalam barang kantong seperti emas lantakan, emas perhiasan (kalung, gelang, giwang, cincin), permata, intan, berlian dan lain-lain, dan barang-barang gudang seperti barang-barang elektronika berupa televisi, radio, tape, video, komputer, sepeda pancal, sepeda motor dan mobil. Demikian pula dengan golongan pinjaman lebih banyak didominasi oleh pinjaman golongan B, C dan D yang besarnya antara Rp. 40.500 s.d Rp. 2.500.000; Bahkan di Perum Pegadalan cabang Ampenan, uang pinjaman untuk golongan D bisa diberikan sampai dengan Rp. 20.000.000. Berikut ini data dari barang jaminan (potong) berdasarkan golongan pinjaman di Perum Pegadalan cabang Ampenan.

Tabel 6
Data Barang Jaminan Per Potong
Berdasarkan Golongan Pinjaman
di Perum Pegadalan Cabang Ampenan

Thn	Golongan A		Golongan B		Golongan C		Golongan D		Jumlah
	K	G	K	G	K	G	K	G	
1992	-	-	-	-	-	-	-	-	53.729
1993	16.404	132	24.889	648	11.333	424	1.600	201	55.631
1994	20.523	190	28.110	663	8.043	401	781	103	59.814
1995	20.713	447	33.631	1063	21.731	696	1.394	239	69.914
1996*	15.654	309	30.049	678	11.038	688	1.507	251	60.174

* Sampai Bulan Oktober 1996
Sumber: Perum Pegadalan Cabang Ampenan

Keterangan: K = Kantong
G = Gudang

Tabel 7
Besarnya Uang Pinjaman Masing-masing Golongan
di Perum Pegadaian Cabang Ampenan
(Dalam Rupiah)

Thn	Golongan A	Golongan B	Golongan C	Golongan D	Jumlah
1992	107369600	365090500	2305522000	131001300	4.087.495.100
1993	386879200	1852006500	1768323000	809086000	4.816.303.700
1994	551676300	2320945000	2085007000	7710960001	5.728.724.300
1995	574960800	2750629500	3083523000	1658451000	8.067.564.300
1996*	449545400	2470933500	2964117500	1840581000	7.725.177.400

* Sampai Bulan Oktober 1996
 Sumber: Perum Pegadaian Cabang Ampenan

Untuk data Perum Pegadaian cabang Sweta, tidak dapat kami peroleh karena kantornya sedang dibongkar dan diperbaiki, sehingga data secara terperinci belum bisa diberikan karena kondisi yang tidak memungkinkan. Tetapi berdasarkan keterangan lisan dari Pimpinan cabang Sweta, bahwa pinjaman nasabah lebih banyak didominasi pada pinjaman golongan B, C dan D.

Dari data pada tabel 6 dan 7 di atas menunjukkan bahwa primadona jenis barang jaminan yang didapatkan adalah barang-barang kantong berupa emas, permata, berlian dll, karena barang-barang tersebut gampang membawanya serta lebih mudah diterima oleh Pegadaian, sebab jika sudah jatuh tempo lebih cepat penjualannya dari pada barang-barang jaminan lainnya (barang-barang gudang).

Berdasarkan hasil wawancara kami dengan 30 orang responden yang menjadi nasabah di Perum Pegadaian cabang Ampenan dan cabang Sweta, terlihat bahwa nasabah yang paling banyak adalah mereka yang mata pencahariannya sebagai pedagang yaitu sebanyak 40%, lalu diikuti oleh pengusaha kecil sebanyak 20%, petani dan karyawan masing-masing 13,3% serta nelayan dan yang lain-lainnya masing-masing sebanyak 6,7%.

Sumber: Data Primer Nasabah Perum Pegadaian Cabang Ampenan dan Sweta
Bulan Oktober 1996.

Gol	Petani	Nelayan	Industri Kecil	Pedagang	Karyawan	Lain- lain	Jumlah
A	1	2			1	3	3
B	3			4	3	4	4
C			4	6		7	10
D			2	2		4	2
D1						2	
D2							
%	13,3%	6,7%	20%	40%	13,3%	6,7%	100%

Tabel 9
Data Responden
Golongan Pinjaman Berdasarkan Profesi

Demikian pula dengan golongan pinjaman dari para nasabah yang dijadikan responden, lebih banyak didominasi oleh pinjaman golongan B, C dan D, yang mana besarnya uang pinjaman untuk golongan-golongan tersebut berkisar antara Rp. 40.500 s.d Rp. 2.500.000. bahkan ada juga yang meminjam sampai dengan Rp. 20.000.000.

Sumber: Data Primer Nasabah Perum Pegadaian
Cabang Ampenan dan Sweta Bulan Oktober 1996

Profesi	Nasabah	Jumlah
- Petani	4	13,3%
- Nelayan	2	6,7%
- Industri kecil	6	20,0%
- Pedagang	12	40,0%
- Karyawan	4	13,3%
- Lain-lain	2	6,7%
	30	100,0%
		Prosentase

Tabel 8
Data Responden (Nasabah)
Berdasarkan Profesi

Dari data pada tabel 8 dan 9 menunjukkan bahwa nasabah-nasabah Perum Pegadaian cabang Ampenan dan cabang Sweta tersebut memang merupakan golongan yang sulit untuk memperoleh kredit dari lembaga keuangan lain seperti bank misalnya, apalagi dana yang dibutuhkan karena sangat mendesak sifatnya. Hal ini disebabkan karena mereka pada umumnya terdiri dari para petani kecil, nelayan, buruh, industri kecil dan pedagang-pedagang kecil serta pegawai negeri golongan rendah, selain itu penghasilan mereka juga tidak menentu dan ada yang bersifat musiman.

Ada juga pedagang yang besar atau pegawai menengah dan lain-lain, tapi jumlahnya tidak begitu besar. Atas dasar pengenalisaan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa nasabah-nasabah daripada Perum Pegadaian sebagian besar merupakan nasabah yang setia. Kesimpulan ini dapat diperkuat dari hasil penelitian dengan sampel sebanyak 30 orang nasabah yang sebagian besar merupakan langganan Perum Pegadaian dan 100% dari mereka menyatakan sangat perlu adanya Perum Pegadaian karena sangat membantu dalam memenuhi kebutuhan-dana yang sifatnya mendesak.

Dengan melihat golongan pinjaman para nasabah yang dijadikan responden yang lebih banyak didominasi oleh pinjaman-pinjaman golongan B, C dan D serta semakin meningkatnya jumlah kredit yang disalurkan rata-rata per potong barang jaminan, dapat disimpulkan bahwa kebutuhan pinjaman per nasabah menjadi semakin besar. Hal ini disebabkan antara lain karena semakin bertambahnya pedagang-pedagang kecil dan industri-industri kecil yang

memerlukan pinjaman untuk modal kerjanya serta kebutuhan mereka makin meningkat. Juga karena makin berkurangnya pinjaman dari petani-petani kecil, buruh dan nelayan yang sifatnya konsumtif. Kesimpulan tersebut dapat diperkuat dengan makin membaiknya tingkat ekonomi masyarakat serta pendapatan perkapita masyarakat Kota Madya Mataram juga semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Kalau pada tahun 1990 pendapatan perkapita masyarakat Kota Madya Mataram dihitung atas dasar harga berlaku adalah sebesar Rp. 454.563 per tahun, maka pada tahun 1994 meningkat hampir dua kali lipat menjadi Rp. 821.142 per tahun.

Tabel 10
Pendapatan Per Kapita Masyarakat Kota Madya Mataram
Atas Dasar Harga Berlaku

Tahun	Pendapatan Per Kapita / Tahun
1990	Rp 454.563
1991	Rp 511.992
1992	Rp 591.409
1993	Rp 700.003
1994	Rp 821.142

Sumber: Bappeda Kota Madya Mataram

Dari hasil wawancara dengan para responden sebagaimana terlihat pada tabel 12 di bawah, dapat diperoleh gambaran tentang arah penggunaan kredit yang diperoleh dari Perum Pegadaian yaitu : 23,3% meminjam menggunakan untuk konsumsi reguler, 16,7% menggunakan untuk kebutuhan insidental seperti pesta, kematian, sakit/berobat, uang

Hukum gadai yaitu meminjamkan uang dengan jaminan barang bergerak. Sedangkan sifat usaha dan tujuannya terdapat di dalam pasal 5 PP No. 10 Tahun 1990 yaitu :

"Perum Pegadaian adalah badan usaha tunggal yang diberi wewenang untuk menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum Ketentuan pasal 3 PP No. 10/1990 menyebutkan bahwa C. TANGGUNG JAWAB PERUM PEGADAIAN TERHADAP BARANG JAMINAN

adalah untuk keperluan produktif. konsumtif, sedangkan pinjaman-pinjaman dalam jumlah besar pinjaman-pinjaman dalam jumlah kecil adalah untuk Dengan demikian dapat juga kita asumsikan bahwa

Sumber: Data Responden

Konsumsi Reguler	7	5	16	2	100,0%
Kebutuhan Insidentil					
Produktif					
Bayar Hutang					
%					

Tabel 11
Arah Penggunaan Kredit Oleh Nasabah (Responden)

sekolah anak-anak dsb, 53,3% mengatakan untuk keperluan produktif dan hanya 6,7% mengatakan untuk membayar hutang yang sudah terjadi sebelumnya (termasuk juga untuk menebus barang gadai yang lebih murah).

a. Sifat usahanya adalah menyediakan pelayanan bagi ke
manfaatannya umum dan sekaligus mempunyai keuntungan.
b. Tujuannya adalah turut serta melaksanakan dan
menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program
pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional
pada umumnya melalui penyaluran uang pinjaman atas
dasar hukum gadai.

Pencegah praktek tjon, pegadaian gelap, riba dan
pinjaman tidak wajar lainnya.
Perjanjian gadai menurut PP No. 10 Tahun 1990 ini
merupakan bentuk khusus dari perjanjian gadai pada
umumnya, dan dengan sendirinya tunduk pada ketentuan KUH
Perdata.

Salah satu ketentuan yang paling mendasar dalam KUH
Perdata adalah dibatasinya objek perjanjian gadai hanya
terhadap barang bergerak, sebagaimana ketentuan pasal
1150 yang menyatakan bahwa: ⁴²⁾ "Gadai adalah suatu hak
yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang
bergerak yang diserahkan kepadanya oleh seorang berhutang
atau seorang lain atas namanya dan yang memberikan
kekuasaan kepada si berpiutang itu untuk mengambil
pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan dari
pada orang-orang berpiutang lainnya".

Ternyata, ketentuan pasal 1150 KUH Perdata ini pun
masih dibatasi oleh ketentuan pasal 6 Aturan Dasar
Pegadaian (ADP) yang sampai saat ini masih dipergunakan
sebagai aturan materil, dimana menurut pasal 6 ADP
dinyatakan bahwa benda-benda yang dapat digadaikan adalah
benda bergerak dengan beberapa pengecualian, antara
lain: ⁴³⁾

42). Pasal 1150 KUH Perdata.

43). Pasal 6 ADP.

Ketentuan pasal 6 ADP tersebut dalam perkembangannya menimbulkan hambatan dalam operasionalisasi Perum Pegadain. Beralihnya status dari Perjan menjadi Perum Pegadain berdasarkan PP No. 10/1990, dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas sumber daya perusahaan dan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. (Tentang hal ini akan dibahas dibelakang dalam aspek Hukum Kemungkinan Perluasan Usaha Perum Pegadain).

Sedangkan untuk menentukan besarnya jumlah pinjaman, setiap barang yang digadaiakan akan ditaksir lebih dahulu, yang antara lain dilakukan dengan cara :

1. Barang perhiasan.
 1. Barang elektronik.
 3. Kendaraan.
 4. Barang-barang rumah tangga.
 5. Mesin-mesin.
 6. Teksil.
- Sedangkan barang-barang yang sering dijadikan sebagai jaminan di Perum Pegadain antara lain :
1. Barang milik pemerintah.
 2. Makanan yang mudah busuk/rusak.
 3. Barang yang amat kotor.
 4. Barang yang memerlukan surat ijin atau dilarang penjualannya kalau dilelang.
 5. Barang yang menimbulkan kebakaran/letusan.
 6. Barang yang tidak tetap harganya, sehingga sukar untuk ditaksir.

1. Melihat contoh barang yang sama dan perkembangan harga di pasaran, misalnya untuk kain, barang elektronik dan barang pecah belah.

2. Mengetes melalui jarum penguji atau alat timbangan atau alat ukur lainnya. misalnya untuk emas dan permata guna melihat keaslian kadar atau karat yang dimilikinya.

Dalam penaksiran nilai barang, tidak semua pegawai

di kantor cabang diperbolehkan melakukannya. Penaksiran

harus dilakukan oleh pejabat penaksir yang ditunjuk dan

telah dididik khusus untuk itu. Agar mendapatkan taksiran

yang wajar, maka penaksiran dilakukan secara berganda,

yaitu oleh penaksir di depan loket, kemudian oleh pejabat

Kuasa Pemutus Kredit (KPK) dan atau oleh Kepala Cabang.

Agar barang yang digadaikan dapat dijual bilamana

nasabah tidak melunasi pinjamannya, maka Perum Pegadaian

menentukan standar taksiran tertinggi yang dapat

ditetapkan oleh Kantor Cabang Pegadaian. Taksiran

tertinggi bagi barang-barang yang digadaikan ditetapkan

berdasarkan prosentase terhadap harga yang berlaku di

pasaran. Prosentase harga taksiran tertinggi bagi

beberapa jenis barang misalnya :

- Permata dan logam mulia ditaksir 80%.

- Tekstil 70%

- Berbagai jenis jam 60%

- Kendaraan bermotor 60%

- Elektronika 50%

- Jenis barang lainnya ditaksir 70%

Sedangkan jumlah pinjaman yang dapat diberikan adalah sebesar 80% sampai 89% dari nilai taksiran barang yang digadaikan.

Nilai taksiran ditentukan lebih rendah dari harga pasaran setempat atas pertimbangan bahwa adanya kemungkinan barang tersebut rusak atau cacat pada waktu diterima atau pada waktu digadaikan. Juga kemungkinan terjadinya keusangan selama barang disimpan yang akan menurunkan harganya. Pertimbangan lain adalah kemungkinan adanya perubahan mode atau teknologi sehingga barang yang digadaikan tidak digemari lagi dan harganya menjadi turun.

Namun tidak menutup kemungkinan barang yang digadaikan mendapat nilai taksiran yang lebih tinggi dari standar atau pedoman yang telah ditetapkan. Hal ini dapat terjadi jika pada saat barang diserahkan untuk digadaikan masih dalam keadaan baru. Penaksiran barang baru yang digadaikan ini tidak didasarkan pada standar yang telah ditetapkan, tetapi diserahkan pada pertimbangan dan tanggung jawab Kepala Cabang selaku Kuasa Pemutus Kredit. Di bawah ini akan digambarkan tentang golongan kredit, yang pinjaman, jangka waktu dan sewa modal yang harus dibayar oleh nasabah berdasarkan SE. No. 17/1993, 40/1993 dan SE. No. 27/1994.

Ketentuan di atas dilandasi oleh tujuan usaha Perum Pegadaian, yakni membantu masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah agar terhindar dari rentenir, riba dan gadai gelap. Proses transaksi penjaminan dari Pegadaian ditempuh melalui prosedur yang sangat singkat. *Pertama*, nasabah datang membawa barang jaminan ke Pejabat Penasihat. *Kedua*, setelah penasihat menentukan taksirannya, nasabah langsung ke kasir untuk mengambil uang pinjaman; Sebelum uang pinjaman diberikan, penasihat meneliti mutu dan menghitung harga taksiran dengan berpedoman pada patokan harga dan perkembangan harga pasar setempat. Juga berpedoman pada Buku Pedoman Penasihat yang dikeluarkan oleh Kantor Pusat yang menyesuaikan dengan harga pasar.

Gol	Uang Pinjaman (UP)	Jangka Waktu	Sewa Modal/ Bulan	Prosentase Taksiran
A	5000 s/d 40.000	7 Bulan	2,5%	UP = 91% x Taksiran
B	40.500 s/d 150.000	4,5 Bln	3,5%	Gol. B, C & D UP = 89% x Taksiran
C	151.000 s/d 500.000	4,5 Bln	3,5%	
D	505.000 s/d 2,5 jt	4,5 Bln	3,5%	
D1	2,5 jt s/d 5 jt	4 Bln	3,2%	
D2	500.5000 s/d 10 jt	4 Bln	3,2%	
D3	10.000.500 s/d 20jt	4 Bln	3%	

Tabel 12
Golongan Kredit, Uang Pinjaman, Jangka Waktu,
dan Sewa Modal yang Harus Dibayar Oleh Nasabah
Berdasarkan SE No. 17/93, No. 40/93 dan No. 27/94

Setelah menghitung harga takiran, kemudian

ditetapkan berapa uang pinjaman yang dapat diberikan, yaitu untuk golongan A ialah maksimum 91% dari takiran, dan untuk golongan B, C dan D ialah maksimum 89% dari takiran.

Setelah memperoleh harga takiran dan menentukan jumlah uang pinjaman yang dapat diberikan, maka petugas pegadaian mengisi Surat Bukti Kredit (SBK). Di dalam SBK inilah perjanjian pinjaman yang tersebut dituangkan.

Perjanjian ini bersifat konsensual, karena dianggap sah ketika terjadi kesepakatan antara debitur dan kreditur. Perjanjian ini termasuk jenis perjanjian standar, karena sudah tersedia formulirnya untuk diisi identitas dari debitur. Sedangkan konsensuilnya terletak pada saat disepakatinya berapa pinjaman yang dapat diberikan sesuai dengan takiran dari barang gadai.

SBK antara lain memuat: 44)

1. Nama cabang Pegadaian.
2. Nama dan alamat nasabah.
3. Nomor barang jaminan.
4. Tanggal jatuh tempo.
5. Harga takiran.
6. Besarnya uang pinjaman.
7. Golongan uang pinjaman.
8. Keterangan barang jaminan.
9. Tarif bunga (bagian belakang).

44). Pasal 12 ayat 4 ADP.

10. Tanda lain yang disyaratkan, misalnya cap terima/bayar, paraf dari penaksir, pemegang kas dll.

Mengenal besarnya bunga dan jangka waktu pinjaman, terdapat perbedaan antara golongan A dengan golongan B, C dan D.

Untuk golongan A ditetapkan bunga sebesar 2,5% per bulan, dengan tenggang waktu pelunasan adalah 7 bulan. Sedangkan untuk golongan B, C dan D dikenakan bunga sebesar 3,5% per bulan dengan tenggang waktu pelunasan adalah 4,5 bulan.

Jika sampai batas waktu yang sudah ditentukan, nasabah tidak menebus barang gadaiannya, maka barang tersebut akan dilelang (pada bulan ke 8 untuk golongan A dan pada bulan ke 5 untuk golongan B, C dan D) Sebelum lelang dilaksanakan, terlebih dahulu diumumkan melalui papan pengumuman atau media radio.

Setelah barang jaminan dilelang, nasabah tetap masih mempunyai hak-hak atas barang jaminannya. Uang kelebihan hasil penjualan dalam lelang setelah dikurangi uang pinjaman, bunga dan biaya lelang, tetap menjadi hak milik nasabah. Uang kelebihan hasil penjualan lelang ini bisa diambil oleh nasabah dengan tenggang waktu pengambilan satu tahun setelah tanggal pelelangan. Jika dalam waktu satu tahun itu nasabah tidak mengambilnya, maka uang tersebut menjadi milik negara.

Sebelum lelang dilaksanakan, diberikan kesempatan kepada nasabah untuk memperpanjang kredit dengan cara mencicil atau gadai ulang atau membayar bunga saja, yang secara otomatis akan memperpanjang jangka waktu kredit.

Jika nasabah ingin melunasi uang pinjaman (menebus barang jaminan, maka ia cukup datang ke Kasir dengan membawa SBK yang seterusnya akan menghitung bunga pinjaman.

Bunga pinjaman tidak dibayar bulanan, namun dibayar pada saat pinjaman dilunasi.

Setelah pinjaman dan bunga dilunasi, pejabat pegadaian menyerahkan/mengembalikan barang gadai itu kepada nasabah.

Perjanjian gadai ini dapat diperpanjang dengan cara mengadakan gadai yang baru.

Pada saat SBK ditandatangani dan barang jaminan diserahkan kepada Perum Pegadaian, maka menjadi tanggung jawab Perum Pegadaian sampai barang jaminan tersebut ditebus.

Oleh karena barang jaminan telah berada di Pegadaian, maka harus ada imbalan dari Perum Pegadaian terhadap masalah ini berupa hak dan kewajiban.

Hak dan kewajiban yang bertimbal balik antara penerima gadai dan pemberi gadai sebagaimana diatur dalam pasal 1150 s.d. pasal 1160 KUH Perdata adalah sebagai berikut:

1. Hak Pemegang Gadai.

- Ia berhak menahan barang gadai sampai waktu hutang dilunasi, baik hutang pokok maupun bunganya.

- Ia berhak mengambil pelunasan dari pendapatan penjualan barang gadai apabila nasabah tidak menepati janjinya.

- Ia berhak untuk meminta ganti biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang gadai itu.

2. Kewajiban Pemegang Gadai.

- Pemegang gadai bertanggung jawab tentang hilangnya atau kemunduran harga dari barang gadai jika hal itu disebabkan karena kelalaiannya.
- Ia harus memberitahukan pemberi gadai apabila ia hendak menjual barang gadai.
- Ia harus menyerahkan kelebihan hasil penjualan barang gadai kepada nasabah.
- Ia harus menyerahkan barang gadai apabila nasabah telah membayar lunas hutangnya.

Apabila terjadi kerusakan barang jaminan karena kebakaran atau sebab-sebab lain yang terletak dalam batas kewajiban menjaga dari pejabat pegadaian, atau barang hilang, maka menjadi tanggung jawab Perum Pegadaian.

Untuk itu Perum Pegadaian mempunyai kewajiban atas pengamanan dan pemeliharaan barang jaminan.

Pengamanan Barang Jaminan Berupa :

- Mengasuransikan barang jaminan, preminya dibebankan kepada nasabah.
- Menyimpan di tempat yang aman dan kuat.
- Melakukan pengetesan keaslian barang jaminan sehingga terhindar dari kepalsuan.
- Melakukan penjagaan keamanan selama 24 jam.

Sedangkan Pemeliharaan Barang Jaminan Berupa :

- Membersihkan tempat penyimpanan /gudang.
- Membersihkan barang jaminan yang kotor.

- Menyimpan barang jaminan di tempat yang khusus sesuai dengan jenis barang jaminan.

Jika terjadi barang jaminan hilang atau rusak atau nilainya menjadi turun, maka Perum Pegadaian wajib mengganti dengan cara membayar seharga nilai barang atau tergantung kesepakatan kedua belah pihak.

Untuk menjaga hal-hal yang tidak diinginkan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi Nasabah dan Perum Pegadaian karena terjadinya kehilangan atau kecurian, kebakaran, banjir, atau sebab-sebab lain yang terletak dalam batas kewajiban menjaga dari pejabat pegadaian, maka Perum Pegadaian telah mengasuransikan barang jaminan kepada PT. Asuransi Jasa Indonesia (Jasindo) di mana uang preminya dibebankan kepada nasabah.

Selain itu Perum Pegadaian juga mengenakan biaya penyimpanan terhadap barang jaminan yang mana biaya penyimpanan ini tarifnya disatukan dengan biaya asuransi (biaya P.A.).

Adapun besarnya tarif biaya Penyimpanan dan Asuransi ini (biaya P.A.) berbeda antara barang jaminan gudang dan barang jaminan kantong, di mana tarif P.A. untuk untuk barang jaminan gudang lebih besar dari pada barang jaminan kantong, walaupun golongan pinjamannya sama. Hal ini disebabkan karena barang jaminan gudang membutuhkan lebih banyak tempat dan perawatan.

Di bawah ini tarif biaya P.A. untuk uang pinjaman s.d. 2,5 juta ditetapkan sebagai berikut:

Tabel 14
Tarif Biaya PA Untuk Uang Pinjaman s/d 2,5 Juta
Dasar: SE No. 23/1996

Golongan	Besarnya Biaya
A K	Rp 100
A G	Rp 200
B K	Rp 500
B G	Rp 1.000
C K	Rp 1.000
C G	Rp 2.000
D K	Rp 2.500
D G	Rp 3.000

Biaya P.A. uang pinjaman lebih dari 2,5 juta untuk barang jaminan selain mobil, ditetapkan sebesar 0,1% x uang pinjaman dibulatkan ke atas dalam ratusan rupiah dengan minimum dipungut Rp. 3000;- (Rp. 3000; - Rp. 3100; - Rp. 3200; dst.)

Sedangkan biaya P.A. untuk barang jaminan mobil ditetapkan sebesar 0,1% x uang pinjaman dibulatkan ke atas dalam lima ratusan rupiah dengan minimum dipungut Rp. 5000; per SBK. (Rp. 5000; - Rp. 5500; - Rp. 6000;).

Kalau dulu dengan S.E. No. 40/1993 dan S.E. No. 27/1994, tarif biaya P.A. antara barang kantong dan barang gudang pada tiap-tiap golongan sama.

Tabel 14
Tarif PA Uang Pinjaman s/d Rp. 2,5 juta

Gol. BJ	Biaya PA (Rp)
A	100
B	500
C	1.000
D	2.500

Untuk uang pinjaman di atas Rp. 2,5 juta tarif P.A. sebesar $0,1\% \times$ uang pinjaman.

Apabila terjadi musibah kebakaran atau banjir, maka Kepala Cabang Perum Pegadaian langsung menghubungi atau melaporkan kepada PT. Asuransi Jasindo terdekat guna disurvei dan lain-lain oleh pihak Jasindo. Sedangkan ganti rugi kerugian barang jaminan dapat dibayarkan kepada nasabah setelah ada klaim dari nasabah dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Apabila barang jaminan hilang atau habis terbakar, maka besarnya ganti rugi adalah $125\% \times$ taksiran barang jaminan.
- b. Apabila barang jaminan rusak dan nasabah tidak mau menebus barang jaminan tersebut, maka besarnya ganti rugi adalah $125\% \times$ taksiran dan barang jaminan diserahkan kepada PT. Jasindo terdekat.
- c. Apabila barang jaminan rusak sebagian dan nasabah mau menebusnya, maka besarnya ganti rugi adalah :
 - Besarnya taksiran semula Rp. X
 - Besarnya taksiran B.J yang rusak Rp. Y
 - Beda taksiran Rp. X - YJadi besarnya ganti rugi : $125\% \times \text{Rp. X} - \text{Y}.$

Secara pribadi penulis kurang setuju dengan kebijaksanaan Perum Pegadaian yang membebaskan biaya penyimpanan dan premi asuransi kepada nasabah, karena para nasabah yang datang ke Pegadaian adalah mereka yang membutuhkan dana untuk menutupi kebutuhan mendesak, dan besarnya uang pinjaman yang mereka terimapun jauh sekali

dibawah harga barang jaminan, lalu mereka harus membayar hutang pokoknya ditambah bunga yang tinggi serta jangka waktu yang terbatas yang bisa membuat hutang bertambah besar jika barang jaminan terlambat ditebus, ditambah lagi dengan kewajiban membayar biaya P.A., maka hal ini jelas sangat memberatkan bagi para nasabah kecil.

Seharusnya untuk biaya P.A. tersebut tidak perlu dibebankan kepada nasabah dan bisa ditanggulangi oleh Perum Pegadaian, mengingat terlalu beratnya beban yang harus ditanggung oleh nasabah. Memang tujuannya adalah untuk memperkecil kerugian bagi perusahaan (yang sudah berbentuk Perum) jika terjadi musibah terhadap barang jaminan, tapi misi membantu masyarakat kecil terhadap kebutuhan akan dana secara mudah, cepat dan aman jangan sampai justru memberatkan.

Dengan adanya biaya P.A. ini maka Perum Pegadaian berkewajiban memelihara dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab terhadap barang jaminan, baik itu kebersihannya, keutuhannya, kelengkapan peralatannya, keamanannya dan lain lain. Sehingga kondisi pada saat ditebus, sama dengan kondisi pada saat digadaikan.

Dari hasil penelitian terhadap para nasabah di Perum Pegadaian cabang Ampenan dan Perum Pegadaian cabang Sweta, terlihat bahwa mereka merasa puas dengan pelayanan Perum Pegadaian , demikian juga dengan pengembalian barang jaminan setelah ditebus. Hal ini menunjukkan bahwa dengan adanya tarif biaya P.A., Perum Pegadaian telah memelihara dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab terhadap barang jaminan sesuai dengan jenisnya.

D. ASPEK HUKUM KEMUNGKINAN PERLUASAN USAHA PERUM

PEGADAIAN

Ketentuan pasal 3 ayat (1) PP No. 10 / 1990 menyebutkan bahwa: Perum Pegadaian adalah badan usaha tunggal yang diberi wewenang untuk menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai.

Hukum gadai adalah meminjamkan uang dengan jaminan barang bergerak.

Barang yang digadaikan harus berada di luar kekuasaan debitur (inbezitstelling) atau dengan kata lain barang tersebut harus berada dalam kekuasaan kreditur (pasal 1152 ayat (2) KUH Perdata.

Syarat inbezitstelling ini ternyata dalam praktek menimbulkan kesulitan bagi mereka yang ingin memperoleh kredit produktif, jika barang-barang yang dipakai untuk berproduksi harus berada dalam kekuasaan Perum Pegadaian. Sehingga jika barang-barang produksi itu diserahkan kepada Perum Pegadaian sebagai jaminan, maka bukan usahanya bertambah maju, melainkan sebaliknya bisa bangkrut. Sebagai contoh, seorang tukang jahit yang ingin meminta kredit di Pegadaian, jika mesin jahitnya harus diserahkan sebagai jaminan ke Pegadaian, maka otomatis usahanya akan macet.

Hal ini jelas tidak sesuai dengan misi/tujuan Perum Pegadaian yakni turut serta melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional. Apalagi jika dikaitkan dengan harapan Perum Pegadaian sendiri agar kredit-kredit yang disalurkan dapat digunakan untuk hal-hal yang bersifat produktif, jelas tidak akan tercapai.

Dengan kondisi di atas, penulis berpendapat bagaimana jika Perum Pegadaian membuka kemungkinan menerima barang jaminan dengan sistem fiducia.

Sebab dari pendapat dan jawaban para responden dan juga pimpinan Perum Pegadaian cabang Ampenan dan Sweta, menginginkan adanya perluasan usaha dengan sistem fiducia. (barang yang difiduciakan tetap dapat dimanfaatkan oleh si pemberi fiducia (debitur), karena yang diserahkan sebagai jaminan adalah kepemilikannya saja.

Hal ini perlu dipertimbangkan, karena merupakan peluang untuk mengembangkan usaha bagi nasabah, dan lembaga ini (fiducia) sudah merupakan kebutuhan bagi masyarakat yang membutuhkan kredit untuk berproduksi.

Tentang fiducia ini sebenarnya sudah pernah diatur dalam pasal 3 Kepres No. 56 / 1985 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Perjan Pegadaian, dan pasal 2 Kep.Men.Keu. R.I. No. 66/KMK.01/1987 Tentang Organisasi Tata Kerja Perjan Pegadaian, yang menyatakan bahwa Perjan Pegadaian berfungsi untuk menyalurkan kredit atas dasar hukum gadai dan fiducia.

Ketentuan tentang Organisasi dan Tata Kerja Perjan Pegadaian tersebut selanjutnya diperbaharui dengan PP No. 10 / 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perjan Pegadaian menjadi Perum Pegadaian. Dalam PP. 10/1990, istilah atas dasar hukum fiducia telah dihapuskan (pasal 3 ayat (1), namun mengingat Kepres No. 56/1985 itu belum dicabut, maka tidak ada salahnya bagi Perum Pegadaian untuk menerapkannya.

Dalam fiducia, pemberi fiducia haruslah orang yang wenang menguasai bendanya. Lalu timbul persoalan, bagaimana bila pemberi fiducia itu dilakukan oleh orang yang tidak wenang menguasai barang jaminan ? Kalau masalah seperti ini timbul dalam gadai, maka menurut yurisprudensi, si pemegang gadai yang dilindungi. Sedangkan pada fiducia, si pemilik baranglah yang dilindungi, walaupun si penerima fiducia itu beritikad baik. Permasalahannya sekarang adalah, beranikah Perum Pegadaian memperluas usahanya dengan jaminan fiducia ?

Selama ini Perum Pegadaian di dalam memperluas usahanya, telah melakukan upaya-upaya selain jasa gadai, juga jasa titipan dan jasa taksiran serta penjualan obligasi kepada masyarakat, dan membuka toko emas.

Namun jasa titipan dan jasa taksiran sebagaimana yang terlihat di Perum Pegadaian cabang Ampenan dan cabang Sweta, belum dapat berjalan dengan lancar karena nasabahnya belum begitu banyak. Sedangkan penjualan obligasi kepada masyarakat, nampaknya belum dapat terjangkau, karena nasabah pegadaian merupakan golongan ekonomi menengah ke bawah, disamping ketidak tahuan mereka tentang obligasi serta keterbatasan dana yang dimiliki.

Yang lebih berpeluang untuk berkembang adalah pembukaan toko emas, karena banyak nasabah pemilik barang jaminan berupa emas yang dibeli di toko emas, setelah diteliti dan di tes karatasenya, ternyata tidak sesuai dengan karatase yang dicantumkan oleh toko emas tersebut, sehingga setelah ditaksir oleh juru taksir, harganyapun

jauh dibawah harga yang tercantum dalam bon pembelian dan akibatnya uang pinjaman yang diperoleh pun menjadi sedikit.

Untuk itu dengan dibukanya usaha toko emas oleh Perum Pegadaian, masyarakat bisa membeli emas dengan karatase yang sebenarnya serta tidak was-was, dan apabila ingin dijadikan sebagai barang jaminan tidak lagi diragukan keasliannya, mengingat hingga saat ini hanya Perum Pegadaian yang ditunjuk oleh pemerintah sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mengukur karatase emas. Sebab selain diuji oleh tenaga yang ahli untuk itu, juga didukung dengan peralatan yang lengkap.

BAB V

P E N U T U P

A. K E S I M P U L A N

Dari apa yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu serta dengan melihat jumlah nasabah dan uang pinjaman yang disalurkan oleh Perum Pegadaian cabang Ampenan dan cabang Sweta, terdapat peningkatan yang sangat pesat. Hal ini dapat terjadi karena adanya peningkatan kualitas serta jenis dari barang jaminan, sehingga golongan pinjaman para nasabah lebih banyak didominasi oleh pinjaman-pinjaman golongan B, C dan D. dan nilai kredit rata-rata per potong barang jaminan juga semakin meningkat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebutuhan pinjaman para nasabah semakin besar. Hal ini disebabkan antara lain karena semakin bertambahnya pedagang-pedagang kecil dan industri-industri kecil yang memerlukan pinjaman untuk modal kerjanya serta kebutuhan mereka makin meningkat. Juga karena makin berkurangnya pinjaman dari petani-petani kecil, buruh dan nelayan yang sifatnya konsumtif. Keadaan ini dapat diperkuat dengan semakin membaiknya tingkat ekonomi masyarakat serta pendapatan per kapita masyarakat Kota Mataram juga semakin meningkat dari tahun ke tahun. Aspek inilah yang menyebabkan terjadinya perubahan terhadap jenis barang jaminan di Perum Pegadaian.

Untuk menjaga hal-hal yang tidak diinginkan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi Nasabah dan Perum Pegadaian, karena terjadinya kehilangan atau kecurian, kebakaran, banjir atau sebab-sebab lain yang terletak dalam batas kewajiban menjaga dari Pejabat Pegadaian, maka Perum Pegadaian telah mengasuransikan barang jaminan kepada PT. Jasa Asuransi Indonesia (Jasindo), dimana uang preminya dibebankan kepada nasabah.

Selain itu Perum Pegadaian juga mengenakan biaya penyimpanan terhadap barang jaminan yang mana biaya penyimpanan ini tarifnya disatukan dengan biaya asuransi (biaya P.A.).

Adapun besarnya tarif biaya P.A. ini berbeda antara barang jaminan jenis gudang dan barang jaminan jenis kantong, di mana tarif biaya P.A. untuk barang jaminan jenis gudang lebih besar dari pada barang jaminan kantong, walaupun golongan pinjamannya sama. Hal ini disebabkan karena barang jaminan gudang membutuhkan lebih banyak tempat dan perawatan.

Apabila terjadi musibah kebakaran atau banjir atau kehilangan, maka Kepala Cabang Perum Pegadaian langsung menghubungi atau melaporkan kepada PT. Asuransi Jasindo terdekat guna disurvei dll. oleh pihak Jasindo. Sedangkan ganti kerugian barang jaminan dapat dibayarkan kepada nasabah setelah ada klaim dari nasabah dan besarnya ganti rugi yang dibayarkan adalah sebesar 125% x harga taksiran barang jaminan.

Dengan adanya biaya P.A. ini Perum Pegadaian berkewajiban memelihara dengan baik dan penuh tanggung

jawab terhadap barang jaminan, sehingga kondisi pada saat ditebus sama dengan kondisi pada saat digadaikan. Hal ini sudah dilakukan oleh Perum Pegadaian cabang Ampenan dan cabang Sweta yaitu memelihara dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab barang jaminan sesuai dengan jenisnya.

B. S A R A N

1. Kalau bisa sebaiknya biaya P.A. itu tidak dibebankan kepada nasabah, tetapi ditanggulangi oleh Perum Pegadaian, karena para nasabah yang datang ke Perum Pegadaian adalah mereka yang membutuhkan dana untuk menutupi kebutuhan mendesak, dan uang pinjaman yang mereka terimapun jauh sekali dibawah harga barang jaminan, lalu mereka harus membayar hutang pokoknya ditambah bunga yang tinggi, serta jangka waktu yang terbatas yang bisa membuat hutang bertambah besar jika barang jaminan terlambat ditebus, ditambah lagi dengan kewajiban membayar biaya P.A. maka hal ini jelas sangat memberatkan bagi para nasabah kecil.
2. Perum Pegadaian hendaknya berani memperluas usaha dengan sistem fiducia. Hal ini perlu dipertimbangkan karena merupakan peluang untuk mengembangkan usaha bagi nasabah dan lembaga fiducia ini sudah merupakan kebutuhan bagi masyarakat yang membutuhkan kredit untuk berproduksi, sehingga tujuan Perum Pegadaian menyalurkan kredit untuk keperluan produktif dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku - Buku

- . Boediono & Boediono Sri Handoko (Editors), Ekonomi dan Transisi, Badan Penerbit F.E. UGM, Yogyakarta, 1985.
- . Cornelius Rintuh, Perekonomian Indonesia, Liberty, Yogyakarta, Edisi Pertama, 1995.
- . Daru Priambodo & Bagong Suyanto, Pemanfaatan dan Pelayanan Kredit Usaha Kecil, Penelitian di Tiga Kecamatan di Propinsi Jawa Timur, Prisma No. 11, 1991, Jakarta, LP3ES.
- . Hamzah & Senjum Manulang, Lembaga Fiducia dan Penerapannya di Indonesia, Indhil Co, Jakarta, 1987.
- . Irawan & M. Suparmoko, Ekonomi Pembangunan, BPFE, Yogyakarta, Edisi 4, 1990.
- . J. Soedrajad Jiwandono, Ekonomi Makro di Persimpangan Jalan, dalam Hendra Esmara (Penyunting), Teori Ekonomi dan Kebijaksanaan Pembangunan, PT. Gramedia, Jakarta, 1987.
- . Kartono, Hak-Hak Jaminan Kredit, Pradnya Paramita, Jakarta, 1977.
- . Mariam Darus Badrulzaman, Bab-Bab Tentang Credietverband, Gadai dan Fiducia, Alumni, Bandung, 1981.
- . -----, Mencari Sistem Hukum Benda Nasional, Alumni, Bandung, 1983.

- . Mubiyarto & Edy Suandi Hamid, (Penyunting), Kredit Pedesaan di Indonesia, Yogyakarta, BPFE, 1986.
- . Mataram Dalam Angka, 1995, Kantor Cabang BPS Kodya Mataram.
- . NTB Dalam Angka, 1995, Kantor Perwakilan BPS Propinsi NTB.
- . Pitlo, Het Nederlands Burgerlijk Wetboek, Zakenrecht, 1980.
- . Purwahid Patrik & Kashadi, Hukum Jaminan, Pusat Studi Hukum Perdata dan Pembangunan, FH. Undip, Semarang, 1995.
- . Perum Pegadaian & PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Sejarah, Perkembangan dan Prospek Perum Pegadaian, Tanpa tahun.
- . R. Soetojo Prawirohamidjojo & Marthalena Pohan, BabBab Tentang Hukum Benda, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1991.
- . R. Soebekti, Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- . -----, Pokok-Pokok Hukum Perdata, PT. Intermedia, Jakarta, 1987.
- . ----- & Tjitrosudibio, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- . R. Soenarso, Sejarah Pegadaian, 1773.
- . Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- . Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Pres, Jakarta, 1982.

- . ----- & Sri Mamudji, Penelitian Hukum Norma-
tif, Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pres, Jakarta,
1988.
- . Sri Soedewi Masychoen Sofwan, Himpunan Karya Tentang
Hukum Jaminan, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- . -----, Hukum Jaminan di Indonesia, Pokok-Pokok
Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan, Liberty
Yogyakarta, 1980.
- . -----, Hukum Perdata, Hukum Benda, Libeerty,
Yogyakarta, 1981
- . T. Gunadi, Sistem Perekonomian Indonesia dan UUD'45,
Angkasa, Bandung, 1983.
- . Vollmaar, Hukum Benda, Transito, Bandung, 1978.

Makalah - Makalah

- . A.R. Satalaksana, Kendala Yuridis Dalam
Operasionalisasi Perum Pegadaian, Seminar tentang
Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian,
Malang, 1994.
- . -----, Pelaksanaan Hukum Gadai Oleh Perum
Pegadaian Sebagai Lembaga Perkreditan Milik Negara,
Makalah Diskusi Panel, FH. Unpar, Bandung, 1990.
- . H. A. Malik Ishak, Kendala-Kendala Yuridik Dalam
Operasionalisasi Perum Pegadaian, Seminan tentang
Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian,
Malang, 1994.

- H.A.S. Natabaya, Aspek-Aspek Yuridis Bagi Kemungkinan Usaha Perum Pegadaian Di Masa Datang, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.
- Mariam Darus Badruzaman, Aspek Yuridis Bagi Kemungkinan Perluasan Usaha Perum Pegadaian Di Masa Mendatang, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.
- Rajagukguk, Erman, Masalah-Masalah Hukum Jaminan di Indonesia, Komponen Pelatihan Hukum, Elips Project, 1993.
- Rudhy Prasetya, Peranan, Kedudukan dan Masa Depan Perum Pegadaian, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.
- Sundari Arie, Aspek Yuridis Dalam Perluasan Usaha Perum Pegadaian serta Keterkaitan Dan Perbandingannya Dengan Usaha Perbankan, Seminar tentang Kendala-Kendala Yuridis Pengembangan Perum Pegadaian, Malang, 1994.
- Sri Soedewi Masychoen Sofwan, Masalah Fiducia, Gadai dan Bentuk Jaminan lain Dalam Praktek Perkreditan, Seminar Hipotik dan Lembaga Jaminan Lainnya, BPHN - FH. UGM, Jakarta, 1977.

Artikel / Majalah

- Djazuli Bachar, Beberapa Catatan Sekitar Gadai Saham, Majalah Hukum Varia Peradilan, No. 100, Januari, 1994.

- . M. Yahya Harahap, Tinjauan Saham Sebagai Jaminan Kredit, Majalah Hukum Varia Peradilan, No. 101, Pebruari, 1994.

Peraturan Perundang-Undangan

- . Tap MPR No. II/MPR/1993 Tentang GBHN.
- . Undang-Undang Dasar 1945.
- . Staadblad 1922 No. 81 Tentang Aturan Dasar Pegadaian.
- . PP. No. 9/1969 Tentang Perubahan Bentuk PN Pegadaian menjadi Jawatan Pegadaian.
- . PP. No. 56 Tahun 1985 Tentang Pokok-Pokok Organisasi dan Tata Kerja Perjan Pegadaian.
- . PP. No. 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perjan Pegadaian menjadi Perum Pegadaian.
- . Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.
- . S.K. Men.Keu.RI. No. Kep-39/MK/6/1/1971 Tentang Pokok-Pokok Organisasi dan Tata Kerja Jawatan Pegadaian.

oo zad oo